

Cohesión Social en Iberoamérica:
algunas asignaturas pendientes

• FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
• ÓSCAR CETRÁNGOLO
• SÉRGIO COSTA
• MARÍA ÁNGELES DURÁN
• ÁLVARO ESPINA
• MARÍA TERESA GALLEGO
• JUAN CARLOS GÓMEZ SABAINI
• REBECA GRYNSPAN
• RUBÉN KAZTMAN
• LUIS FELIPE LÓPEZ-CALVA
• JOSÉ LUIS MACHINEA
• ERNESTO OTTONE
• VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ
• JULIÁN SALAS
• MÓNICA SERRANO
• ANA SOJO
• BERNARDO SORJ
• EUGENIO TIRONI

Número 1 2ª época

2007/2 Revista Bianual



Cohesión social en Iberoamérica

algunas asignaturas pendientes

Pensamiento Iberoamericano

Cohesión social en Iberoamérica
algunas asignaturas pendientes

Coordinación

María Angeles Durán
Consejo Superior de Investigaciones Científicas *(CSIC)*, Madrid

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo de CEPAL, Santiago de Chile

Pensamiento Iberoamericano

Diseño: Alberto Corazón | Investigación Gráfica s.a.

Maquetación: Macarena Guerrero | Investigación Gráfica s.a.

Imprime: Nombre de la imprenta

NIPO:
Depósito Legal:
ISSN:

Índice

Segunda parte: Análisis sectoriales y nacionales

Tercera parte: Otros temas

Cuarta parte: Reseñas

Presentación

María Ángeles Durán
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo de CEPAL, Santiago de Chile
(coordinadores)

Introducción

La cohesión social es un término que, de manera ambigua, se emparenta y dialoga con muchos otros que, desde los planteamientos del derecho natural y de la Ilustración hasta la actualidad, han estado vinculados con las ideas de equidad y justicia y con el bagaje de la ciudadanía, tales como integración y exclusión, y la ética social. En términos conceptuales, más que claras definiciones en la materia, lo que puede reconocerse es la emergencia de un importante cuerpo de debates.

Los objetivos de Europa y de América Latina y el Caribe en este plano han abierto un nuevo campo de cooperación para la asociación entre la Unión Europea y la región en torno a la cohesión social. De hecho, ella ocupó un lugar relevante en el discurso de la Cumbre de Guadalajara, en 2004. En el último Período de sesiones de la CEPAL con sus gobiernos miembros en Montevideo en 2006, la cohesión también formó parte del bagaje de las resoluciones.

En 2007, la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y de Jefes de Estado versará sobre este tema y ella ha sido precedida de una serie de seminarios, actividades y discusiones en la región iberoamericana, a los cuales ha contribuido la reflexión de la CEPAL, que pretende dar algunos pasos para que la cohesión social adquiera un mayor perfil, identidad y profundidad que le permita llegar a ser un faro importante de las políticas públicas en América Latina y el Caribe.

CEPAL define cohesión social considerando no sólo los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión en la sociedad, sino también cómo estos influyen y moldean las percepciones y

conductas de los individuos frente a una sociedad o comunidad en particular. Se exploran algunas dimensiones, que requieren recursos y voluntad política para poder acortar las brechas de la exclusión y crear un sentido de pertenencia de los individuos a la sociedad, fundado en el disfrute efectivo de ciudadanía y en una ética democrática. Se parte de que la agenda de las políticas públicas en la materia deberá considerar tanto los márgenes como las restricciones en el ámbito económico, político e institucional que inciden en su viabilidad y que permitan avanzar en consensos en torno a un contrato de cohesión social en los países de la región *(*CEPAL, 2007a*)*

Por su parte, este número monográfico de la Revista Pensamiento Iberoamericano promueve un intercambio de ideas sobre algunas de las numerosas asignaturas pendientes de la cohesión social en Iberoamérica. Ya que éstas pueden asociarse con un sinnúmero de aspectos del desarrollo social, económico y político, en este número fueron elegidas algunas dimensiones, para profundizar en ellas.

La cohesión social en Europa

Que un concepto decimonónico como el de cohesión social, acuñado por Durkheim, goce actualmente de tan buena salud puede resultar paradójico. Pero en Europa la cohesión social ha sido un objetivo prioritario de las políticas públicas durante las últimas décadas, aunque la vitalidad más reciente de la propuesta tiene su origen en la década de los noventa. Entonces se asoció la cohesión social con la agenda transnacional y el sentido supracional de la Unión Europea, en una renovada búsqueda por estrechar las brechas de desigualdad, por encarar la pobreza y evitar la polarización, tanto dentro de cada país como entre los Estados miembros.

La cohesión social ha tenido una importancia crucial en las diversas etapas del proceso de integración europeo, ya que los países miembros no sólo se han distinguido considerablemente por su dimensión geográfica y su número de habitantes, sino por su grado de desarrollo y nivel de bienestar. De allí que las reglas del juego dentro de la Unión Europea han debido comprender también medidas compensadoras para quienes eran y son más débiles económicamente. El objetivo ha sido reducir las disparidades entre países y regiones, así como en el seno de cada uno de ellos, y entre distintos grupos sociales, para evitar crisis y tensiones amenazantes para la estabilidad interna de la Unión. Orientados por los valores de la solidaridad y la cohesión, los programas de nivelación territorial han sido un claro ejemplo de la búsqueda de un sentido de pertenencia a un espacio

común supranacional, ya que la política regional comunitaria ha transferido recursos de las regiones más ricas a las más pobres para disminuir las brechas. De esa manera se ha promovido el consenso interno, la integración de los diferentes grupos y regiones, y el fortalecimiento de la estabilidad política y económica de la Comunidad[1].

La política europea ha estado también estrechamente ligada con el desarrollo del Estado de bienestar que ha tenido trayectorias singulares en los diferentes países europeos, ya que sus elementos preponderantes —a saber, las obligaciones que tiene el Estado respecto del bienestar de los ciudadanos y la institucionalización de la ciudadanía social— han tenido distintos orígenes y se han plasmado de diversa manera en el tipo de financiamiento y en la cobertura e institucionalización de los derechos. Afín al modelo social europeo, la cohesión social se ha sustentado en el discurso de los derechos civiles y políticos, y su complemento en los derechos sociales, culturales y económicos.

En el caso de España —que precisamente ha recibido un fuerte apoyo comunitario— la construcción de los pilares educativo, sanitario, de garantía de renta mínima y de dependencia del Estado de bienestar, de carácter universalista y con estructura federal, se dio en el contexto de la modernización económica y la transición a la democracia. Como concluye el artículo de Alvaro Espina *(2007)*, fue vital la correspondencia entre el diseño de las principales políticas de protección social y un marco consensuado de relaciones industriales y de negociación colectiva, capaz de producir acuerdos sociales sostenidos.

Desde que el objetivo de la cohesión social se revitalizara expresamente en Europa en la pasada década, diversos acontecimientos y fenómenos adicionales lo han puesto a prueba. Por una parte, la reciente ampliación de la Unión Europea implica elevar los niveles de bienestar de la población de los países que se han integrado y que parten desde puntos muy desiguales. Por otra, en varios terrenos se advierten algunas fisuras importantes del Estado de bienestar en los países europeos. Afloran, por ejemplo, los malestares sociales que se han visto nutridos por la segregación territorial de algunas urbes, y que condensan varios problemas. En el caso de estudiantes de las familias más desprovistas culturalmente, las aspiraciones nutridas por una educación que, sin embargo, no garantiza el futuro que parece prometer, cuando los jóvenes ven limitado el acceso limitado al empleo y experimentan la devaluación efectiva de sus títulos. O bien, por ejemplo, se manifiestan los problemas que acarrean los seguros de desempleo no vinculados con la búsqueda de trabajo, que desincentivan la inserción laboral y representan importantes costos fiscales.

Además, Europa enfrenta dificultades que, al menos, no eran avizoradas en su actual magnitud hace algunas décadas. Por ejemplo, recientes masivas migraciones desde África, con sus desafíos

en materia de integración social; el fundamentalismo religioso que acecha también desde comunidades que no han sido integradas adecuadamente, y que hacen patentes las limitaciones de las políticas multiculturales. Y no pueden dejar de mencionarse los recientes ataques y amenazas terroristas en tierra europea.

Pero, más allá de los desafíos que plantean las nuevas realidades, cuando se trata de extraer lecciones respecto de la búsqueda de cohesión social, sea en el ámbito nacional como en el regional, es evidente que las miradas se vuelcan hacia Europa.

La cohesión social en América Latina y el Caribe

1. El contexto global

La globalización, entre tanto, abre oportunidades para el desarrollo pero, al mismo tiempo, genera nuevas perturbaciones de carácter comercial, y especialmente financieras. Acarrea riesgos de exclusión para los países rezagados si estos no pueden encarar exitosamente las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, o de acentuación de la heterogeneidad estructural entre los sectores sociales y las localidades de los países conforme a su singular inserción en la economía mundial. Debilita distinciones de base territorial, y crea espacios situados por encima de los Estados nación, y de sus capacidades supervisoras y equilibradoras. Este es un proceso del que nadie puede sustraerse; de allí la urgencia de no ignorar esos problemas y de, conjuntamente, buscar soluciones (CEPAL, 2002).

Las dificultades de los países de la región para alcanzar un crecimiento con equidad se profundizan por características de la globalización que reducen el poder de los Estados nacionales y que han tendido a desarticular las estructuras económicas y sociales de los países, aunque evidentemente de manera no uniforme en todo el mundo. Por otra parte, la creciente internacionalización no ha estado acompañada de una renovación equivalente de la agenda internacional. Así, los resultados del proceso de globalización parecieran responder a una agenda incompleta y sesgada que, más que garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo, ha enfatizado la liberalización de las fuerzas del mercado. Poco se ha hecho también para superar las marcadas asimetrías productivas, tecnológicas, macroeconómicas, financieras y de movilidad de los factores de producción que hoy caracterizan al mundo (CEPAL, 2002; Ocampo y Martín, 2004).

Cabe recordar, además, que la cohesión social, al igual que las ideas de igualdad y de justicia

con las que dialoga, ha sido un objetivo ajeno a la perspectiva de los organismos que parcialmente norman las relaciones económicas internacionales. En ese sentido hay una asignatura pendiente, para que su consideración contribuya a encarar las vastas asimetrías del comercio internacional. Asimismo, Asimismo, la debilidad de la arquitectura financiera internacional ante los nuevos desafíos que impone la globalización se manifiesta en las deficiencias de las instituciones de Bretton Woods, que habiendo sido creadas para estabilizar el orden económico y ofrecer mayores oportunidades de crecimiento a los países subdesarrollados, sin embargo son frágiles para encarar el dinamismo de la economía global y para equilibrar la dinámica de las empresas multinacionales y el crecimiento de las economías emergentes. De allí la advertencia de Cardoso (2007) de que so pena de que surjan nuevos gladiadores de las sombras, sin reglas, y con los riesgos de confrontación mundial, la paz mundial, requiere incluir más socios en un "nuevo contrato global", incluso porque no hay fuerza militar ni convocatoria moral capaz de sustentar un mundo controlado por una hiper-potencia, ni por la coligación de unas pocas super-potencias.

Además de los problemas surgidos de la ausencia de una adecuada institucionalidad global, un efecto perverso de la globalización es el desarrollo de una criminalidad global que, aunque tiene una base territorial, no se desarrolla exclusivamente en un territorio, y se ve favorecida por la movilidad de los capitales y por las comunicaciones. Es así como la criminalidad del poder del terrorismo y de las mafias ha adquirido un desarrollo transnacional y un peso financiero sin precedentes, y atenta en sus variadas formas contra bienes fundamentales, tanto individuales como colectivos, y que incluyen la paz y la democracia. Esta criminalidad no tiene un correlato en una mundialización del derecho y de sus prácticas de tutela, lo cual es parte de lo que Ferrajoli denomina "impotencia del derecho". El vacío de poder público conduce muchas veces a "un derecho penal máximo" y a una crisis del derecho penal, que no puede enfrentar las causas estructurales de la criminalidad (Ferrajoli, 2006).

En América Latina y el Caribe, fenómenos de creciente extensión como la narcoeconomía, con sus secuelas criminales y delictivas tienen también efectos singularmente corrosivos en las instituciones y en la fragilidad del Estado de derecho, ya que incluso coartan la efectividad de la ley en el territorio. El análisis de Mónica Serrano (2007) sobre la trayectoria y evolución de las respuestas del Estado mexicano al fenómeno del narcotráfico explora la tensión entre la prohibición de drogas ilícitas y su cumplimiento dentro de la cual operan actores criminales transnacionales, que explican las decisiones y acciones estatales que se han propuesto lidiar con esta tensión, buscando sujetar al mercado indomable de las drogas para contener sus efectos más perniciosos. A tal fin, la autora se vale de los conceptos de regulación y privatización que, ciertamente, pueden ser materia de contro-

versia.

2. Tensiones de la cohesión social en la región

En América Latina y el Caribe emerge con el término cohesión social la impetuosa necesidad de encarar pertinaces problemas: los altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza, las diversas formas de discriminación y de exclusión social que hunden sus raíces muy atrás en nuestra historia, y que pueden obliterar o debilitar el sentido de pertenencia a la sociedad (CEPAL, 2007a).

No obstante, según la perspectiva de la contribución de Tironi y Sorj (2007), esos problemas no habrían impedido ciertas formas de cohesión social en la región. Más aún, según estos autores, la cohesión social, en términos relativos, habría sido estable en el tiempo en América Latina. Pero, a diferencia del modelo europeo o norteamericano, que respectivamente analizan, ni el Estado ni una fuerte sociedad civil pueden considerarse su principio o fundamento. La hipótesis, en proceso de elaboración, es que la cohesión se ha sustentado básicamente en los planos de la cultura y la reciprocidad, que se han articulado en instituciones tan diversas como la comunidad, el mestizaje, la religiosidad, las relaciones familiares y se han vinculado con formas de organización políticas tan diversas como el patronazgo, el caciquismo, el populismo. Por su parte, tendencias de muy diverso carácter y sometidas a fuertes transformaciones tendrían efectos sobre la cohesión, tales como la urbanización, la extensión de las relaciones de mercado y la globalización, el rol de la política y del Estado, la masificación de los medios de comunicación, las mutaciones en la familia y en el rol de la mujer, las transformaciones de la auto-representación de los grupos étnicos, la aceleración y diversificación de los flujos migratorios. De allí que estas tendencias se propongan como agenda de investigación[2].

Por el contrario, otros autores han fijado la atención en el fenómeno de la polarización en la región, perspectiva que abarca la noción de "distancia social" y de identidad en el seno de un grupo, para indagar en la contraposición social de grupos debido a ciertas características que los distinguen. Ciertos hallazgos son importantes: sociedades altamente fragmentadas pueden ser más propensas al conflicto que sociedades homogéneas; la intensidad del conflicto es mucho más severa en sociedades altamente polarizadas, aún cuando la ocurrencia del conflicto sea menos frecuente; el inicio del conflicto depende del sistema político, es decir de la existencia de instituciones eficaces que faciliten la solución sin conflicto. Asimismo que, la relación entre polarización o fragmentación y conflicto no es monotónica, y que la intensidad del conflicto depende positivamente del grado de polarización. Sin embargo, análisis económetricos inspirados por el estudio de la desigualdad y el crecimiento, arrojan

resultados ambiguos, por ejemplo respecto de que la fragmentación étnica sea un determinante del conflicto. Según los autores, es muy probable que aquella evidencia esté reflejando la inexistencia de mecanismos institucionales efectivos de solución de conflicto, variable que es difícil de incorporar empíricamente (Grynspan y López-Calva, 2007).

Por su parte, la óptica de la CEPAL (2007a) enfatiza que la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos comprenden, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos, y las políticas pro-equidad, pro-bienestar y de protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. Lejos de disiparse, las viejas preocupaciones de Durkheim sobre los problemas de la cohesión social en contextos de modernización y progresiva división del trabajo, parecen confirmarse a la luz de las dinámicas de la globalización, que plantean con renovada fuerza la erosión, el debilitamiento y la vertiginosa transformación de los vínculos entre el individuo y la sociedad.

La magnitud del desafío que la región tiene por delante se muestran por un lado en las brechas objetivas en términos de distribución del ingreso y en el acceso, por ejemplo, a la educación, el empleo, la salud y la vivienda, como así también en las disparidades regionales, étnicas y de género. Además, experimentar en carne propia la desigualdad de oportunidades, sobre todo la basada en factores tales como el origen étnico, puede originar sentimientos de desafecto y de no pertenencia a la sociedad, y la percepción que se quebranta la justicia legal y social. En un sentido negativo análogo pueden influir también la sensación de que los connacionales no cumplen normas mínimas de reciprocidad, la percepción de que no se dominan las condiciones que determinan el bienestar debido a riesgos de inestabilidad en el empleo o a incumplimientos de la legislación laboral, o la sensación de que el esfuerzo individual no se retribuye adecuadamente. O bien, la percepción de que las instituciones propios de un sistema democrático y republicano no funcionan adecuadamente (CEPAL, 2007a)

La protección social en América Latina y el Caribe exige un cambio de enfoque ante el nuevo orden global y su efecto en las sociedades nacionales. La principal razón que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social es que el mercado del trabajo no ha mostrado una capacidad incluyente, ni en términos de creación de empleo de calidad, ni

en términos contributivos. Por lo mismo, ni a corto ni a mediano plazo podrá ser el único mecanismo utilizado para proteger al grueso de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros. Desde la década pasada, el empleo y la protección social centrada exclusivamente en sistemas contributivos han perdido capacidad integradora y de protección contra riesgos (CEPAL, 2006; Machinea, 2007a)

Por lo tanto, la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos que ofrece el mundo laboral. El gran desafío que se plantea actualmente es repensar la solidaridad con fines de protección social de manera integral, vale decir, tanto dentro como fuera del mundo del trabajo y, en ese marco, replantear los mecanismos de transferencia que permiten plasmar dicha solidaridad integral. De allí la importancia de potenciar los mecanismos de protección social no contributivos, que hoy en día se encuentran limitados por recursos fiscales generalmente escasos, lo que deja a amplios sectores de la población al margen de los sistemas formales de protección. Es por ello que, junto con buscar mecanismos para mejorar la capacidad de las economías de crear trabajo decente —según el término acuñado por la OIT— y de ampliar la base contributiva, debe garantizarse progresivamente un financiamiento adecuado y estable, que complemente la protección de origen laboral, con mecanismos solidarios de protección no contributiva (Machinea, 2007a).

Por otra parte, la ausencia de políticas tendientes a nivelar el campo de juego en el ámbito productivo ha agudizado la fuerte heterogeneidad en la estructura productiva que ha caracterizado a la región por décadas. De no corregirse, al menos parcialmente esa heterogeneidad es difícil que las políticas sociales, aún con los cambios mencionados, sean capaces de generar un modelo social más inclusivo (Machinea, 2007b).

A diferencia de los programas asistenciales y de la focalización estrecha que los organismos internacionales de crédito propiciaron vehementemente durante ciertos períodos, las políticas sociales en la región deben tener como horizonte normativo los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos, y guiarse por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia Superar una perspectiva asistencial en la lucha contra la pobreza además requiere modificaciones de los sectores a cargo de la política social que permitan ampliar las coberturas y mejorar la calidad de las prestaciones, aspecto que ha adquirido especial relevancia en el marco de los programas de prestaciones monetarias condicionadas (CEPAL, 2000; Sojo, 2007a).

Los desafíos que enfrenta la región son, por lo tanto, considerables. Se trata de conjugar políticas económicas y sociales que apunten a generar las bases de un crecimiento sostenible en un marco de fuerte reducción de la inequidad., que sería beneficiosa para lograr una mayor tasa de

crecimiento, tanto mediante una mayor productividad de los individuos y empresas, como mediante sus efectos en la cohesión social ligada a una mayor equidad y que puede facilitar consensos necesarios para avanzar en reformas económicas, sociales y políticas (Machinea, 2007b).

Al respecto, Cardoso (2007) apunta a que la elección de alternativas y el eventual éxito dependen en América Latina tanto de la estructura de las economías como de la capacidad política de los líderes, e incluso de las instituciones y de la cultura política en sentido más amplio: la capacidad para lograr consensos sociales dentro de cada uno de los países emerge como un elemento clave. De las variables económicas determinantes, destaca la diversificación de la base productiva de la cual se parte. De las políticas, las dificultades para compatibilizar los llamamientos democráticos con los ajustes macroeconómicos en países con pocas alternativas productivas cuando la corrupción y la ineficiencia han erosionado las instituciones democráticas.

La cohesión social también podría y debiera ser parte de las consideraciones de las empresas que operan en el espacio iberoamericano. En este campo son positivas las iniciativas de responsabilidad social empresarial que desarrollan actualmente varias empresas.

Naturalmente las empresas necesitan certidumbres jurídicas y reglas del juego claras, pero su contribución a la cohesión social también es fundamental en distintos planos: con sus inversiones, con sus aportes fiscales, con tarifas de los servicios públicos que no sean excesivas, con la participación de los trabajadores en las ganancias de productividad, y con su sometimiento a regulaciones y normas que velen por relaciones efectivas de competencia, por la protección al usuario y por servicios de buena calidad. Así se contribuiría a un positivo desplazamiento de la mirada desde la "clasificación de riesgo" de nuestros países, que se complementaría, esta vez, con la óptica de la cohesión social, precisamente para encarar los riesgos sociales y reducir las brechas concomitantes de la exclusión.

3. Algunos aspectos políticos de la cohesión social

La cohesión social debe asentarse en valores democráticos. De allí que sea un horizonte muy exigente, que se asienta en el perfeccionamiento de los sistemas políticos democráticos y de los Estados de derecho, sometidos al principio de igualdad y a los derechos fundamentales que, conjuntamente, constituyen los límites sustanciales de los contenidos de las decisiones legítimas. La función de las constituciones, como límite y vínculo de la mayoría que garantiza los derechos de todos, excluye que ellas se encuentren a disposición de la mayoría. Por su naturaleza, ellas deben garantizar la paz y la convivencia de los extremos; si ello fuera entre sujetos virtualmente hostiles,

deben expresar el acuerdo entre esas fuerzas políticas contrapuestas. La dimensión sustancial de la democracia y del Estado constitucional de derecho implica el disfrute de los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales para todos y aluden, por tanto, al pueblo entero, más que el mismo principio de mayoría. De lo contrario, tal como lo demuestra dramáticamente la historia del fascismo en Europa, con métodos democráticos pueden suprimirse los mismos métodos democráticos; por ejemplo, por mayoría suprimir hasta los derechos políticos, el pluralismo, la representación de poderes. En la tutela y satisfacción de los derechos fundamentales de todos es que reside el significado profundo de la democracia, que debe ser afirmada y defendida contra las degeneraciones mayoritarias o plebiscitarias de la democracia representativa, y sus perversiones mediocráticas (Ferrajoli, 2001 y 2003).

En este marco debe ser analizada la cohesión social, que adquiriría un contenido negativo si se guiara por valores de exclusión y de negación de la diversidad o fuera contraria a la democracia. Con las certeras palabras de Amartya Sen (2006), cabe precaver respecto de la disgregación social inherente a posturas que proponen un sistema de divisiones sociales singular y comprensivo, según el cual los seres humanos se encasillan y se adscriben a una identidad única e inevitable. Por el contrario, el contrato de cohesión social que se asienta en valores democráticos debe partir de que las identidades sociales y de los individuos son plurales, y de que una identidad no debe obliterar la importancia de otras.

De allí la necesidad de precisar la racionalidad política de la cohesión social. A tal efecto y partiendo del concepto de cohesión social planteado por CEPAL (2007a) y de las tensiones principales que emergen en la región latinoamericana y caribeña, Ernesto Ottone y Ana Sojo (2007) fijan la mirada en el vínculo de la cohesión social con la democracia, a partir de dos dimensiones: la óptica de la igualdad y de la diferencia, y la contribución de la cohesión social a la calidad de la democracia, esfuerzo que supera ampliamente la sola modernización del Estado o una batería de políticas públicas, y debiera facilitar el liderazgo y la capacidad de conducción política. Entre otros aspectos, se previene respecto de que encarar la "negación del otro" implica a la vez actuar contra la fragmentación social y el refugio comunitario particularista, y establecer una relación no contradictoria, sino armoniosa entre libertad e igualdad.

El contrato de cohesión social (CEPAL, 2007a) busca precisamente comprender y plantear el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática y apelar al cumplimiento de tales deberes. Apela a legitimarla como objeto de las políticas públicas, y contribuye a designar el papel de las instituciones que son pertinentes

para promoverla: entre ellas destacan las vinculadas con el logro del bienestar social y con la creación de las condiciones políticas, jurídicas e institucionales requeridas. Requiere sinergias entre interacciones políticas, disponibilidad de recursos y un entramado institucional.

Consagra y privilegia una relación de largo plazo entre las partes, y considera que los términos pactados pueden adaptarse periódicamente a eventuales modificaciones de la coyuntura, mediante mecanismos consensuados de diálogo, de negociación y de reajuste. En aras de tal objetivo, es conveniente establecer procedimientos permanentes de negociación, de renegociación y de repartición solidaria de cargas en la sociedad.

Como los contratantes del pacto de cohesión social son desiguales en términos de sus recursos materiales y políticos, deben preverse mecanismos para proteger a las partes más débiles. Entre otros aspectos, evitar imponerles obligaciones desproporcionadas. Pueden establecerse también beneficios que compensen las desigualdades y asimismo, pueden considerarse formas específicas de consulta.

Grynspan y López Calva (2007) discuten tres propiedades básicas que debe tener ese contrato social: estabilidad, eficiencia y justicia. Propiedades que tienen particularidades propias de grupos específicos, para diferenciarlas de los derechos universales, que conforman un componente universal y "cuya provisión es condición necesaria para la integración de un grupo social con capacidad de organización política y económica".

4. Algunas implicaciones para el financiamiento

Es fundamental cómo los diversos grupos sociales participan en la realización de las exigencias de la cohesión social; por ejemplo, si la distribución de la carga fiscal es redistributiva o regresiva, cuál es el grado de vigencia de los principios solidarios en el financiamiento contributivo de la protección social, y si la política social cuenta con mecanismos redistributivos.

Al respecto, la solvencia fiscal que experimentan en la actualidad la mayoría de los países de la región abre espacios para mejorar la cohesión social en los sistemas de pensiones y salud y para que procesos de descentralización redefinan las políticas sectoriales y el impacto sobre la cohesión territorial. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la bonanza fiscal se fundamenta en muchos casos en altos precios de las materias primas que exporta la región. Si bien es previsible que esta situación se mantenga en el mediano plazo, más allá de la turbulencia de los mercados financieros en nuestros días, es necesario asegurar el financiamiento de los programas sociales en el mediano plazo, mediante reformas tributarias que consideren la distintas problemáticas

nacionales. Al respecto, no puede desconocerse la relativa baja presión tributaria en la región, aunque con una gran heterogeneidad entre países. Si bien la competencia global impone ciertas restricciones a las capacidades tributarias de los estados, no puede desconocerse que los gobiernos no han tenido, en general, la voluntad política para aumentar sus recursos.

Desde esa perspectiva resulta de especial utilidad el aporte de Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini (2007), que a partir de un análisis de la situación tributaria, considera las posibilidades de incrementar el financiamiento fiscal, de mejorar la progresividad impositiva y de reducir la volatilidad, que ha sido uno de los principales factores detrás de la inestabilidad de las políticas sociales en la región.

Además de la necesidad de aumentar en la mayoría de los países de la región los recursos fiscales, debe prestarse especial consideración a las características de los sistemas de protección social en la región. Debido a la dinámica de los mercados de trabajo, la cobertura de la protección social no ha aumentado; por su parte, las restricciones del financiamiento solidario han erosionado los mecanismos de cohesión social y, al tiempo, han ejercido una presión adicional sobre el presupuesto para brindar ciertos niveles de protección a los excluidos. Por ello es imprescindible introducir mecanismos de solidaridad en estos sistemas, tal como discuten Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007). Ello ayudará a mejorar la cohesión social facilitando el acceso a la protección social en un marco de menor demanda sobre los recursos tributarios. El mismo razonamiento podría aplicarse en el ámbito regional, para considerar políticas compensadoras entre regiones (Machinea y Uthoff, 2007).

Las diferencias en este campo entre América Latina y el Caribe y Europa son considerables, y se manifiestan en las tres aspectos: la diferencia en el monto de la recaudación, aun ajustando por nivel de ingreso (Titelman y Cruces, 2006), la menor relevancia en la región de los impuestos directos, y la existencia de políticas sociales en Europa con una mayor contenido de criterios universales y de solidaridad en relación con las existentes en América Latina y el Caribe. Estos tres elementos han sido claves para reducir la desigualdad y mejorar la cohesión social en Europa y difícilmente se pueda avanzar en estos ámbitos sin adoptar, con las diferencias objetivas entre regiones, criterios similares del otro lado del Atlántico.

En términos generales, si el contrato de cohesión social mencionado en este documento no tiene un correlato en términos de un pacto fiscal en línea con los comentarios precedentes, se corre el riesgo de vaciar de contenido a dicho contrato y de condenar la búsqueda de la cohesión social a la retórica, que a veces ha acompañado a la política de la región, sin sustento en cuanto a su viabilidad política y económica.

Pero el reto de la equidad trasciende el financiamiento en sentido estricto. En el caso de las instituciones encargadas de la política social, por ejemplo, un imperativo es su consolidación institucional, lo cual trasciende la acentuación de la eficiencia y el incremento del nivel del gasto social. Las tareas son demandantes, ya que las políticas sociales aspiran a ser redistributivas y los problemas que atienden son multidimensionales. Su acción suele cruzar límites jurisdiccionales, exige movilizar recursos en todo el territorio, e involucra a diversos actores en sus múltiples etapas y reúnen componentes intertemporales. Se trata de establecer criterios que promuevan la eficacia de la labor pública en materia social, considerando un marco de intervención integral. Además de la incorporación y retención de personal técnico competente y de disponer de los recursos económicos necesarios, se trata de que objetivos y atribuciones claras, que reflejen consensos políticos reforzados por las normas legales pertinentes, puedan constituir una guía y mandato para las instituciones respectivas (Machinea y Cruces, 2006).

5. Aspectos particulares de la cohesión social en Europa y en América Latina

Europa enfrenta en la actualidad un desafío relacionado con las aceleradas transiciones demográficas y las transformaciones de las familias que, entre otras cosas, parecen evidenciar la insatisfacción de las mujeres con la reclusión en el hogar y con sus arduas incursiones en el mercado y la vida pública, así como la pertinaz lentitud de cambios culturales respecto de la división del trabajo doméstico entre los integrantes de las familias, y la debilidad de las políticas de apoyo social a las tareas del ámbito reproductivo y de cuidado. El envejecimiento de la población tensiona el financiamiento de los sistemas de protección social, tanto al reducirse el aporte contributivo y fiscal de la población activa, como al incrementarse las necesidades de cuidado de la población y sus costos, con efectos serios para las mujeres, de no mediar una intervención pública. (Sojo, 2007b).

En la familia, la demanda de trabajo doméstico no remunerado proviene de cuatro categorías sociales principales: niños, enfermos, ancianos, y ocupados con jornadas laborales extensas y con limitada o sin disposición a asumir tareas domésticas y de cuidado. Si bien la primera se está reduciendo, las otras categorías aumentan y la necesidad de atención de ancianos conforme aumenta la esperanza de vida será mayor (Durán, 2006). Cobra creciente importancia, por tanto, el análisis de la cantidad de trabajo no remunerado que producen los hogares, de los cambios en la distribución –quién lo produce, quién lo recibe–, de su contenido –qué tareas se efectúan–, de la calidad y de la valoración social del trabajo (Ib. p. 4). En ese sentido es importante la ley de dependencia que recientemente se promulgó en España.

Al respecto, María Teresa Gallego (2007) esboza las políticas de igualdad de oportunidades en la Unión Europea, como elemento de cohesión social para la igualdad de género. Distingue una primera etapa con énfasis en el empleo, complementada ulteriormente por medidas en otros ámbitos, fundamentalmente respecto de la familia, que buscan lograr una independencia económica para las mujeres y los hombres, y conciliar la actividad laboral con la vida familiar. También medidas destinadas a promover la participación paritaria de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones y a erradicar la violencia de género. España también ha legislado recientemente en materia de violencia de género.

No es de extrañar que la situación en América Latina y el Caribe en este plano sea aún más problemática. Aunque hay avances considerables en los últimos años, las mujeres siguen teniendo serias dificultades para conciliar la independencia económica con las obligaciones vinculadas al trabajo de cuidado familiar, que, con contadas excepciones, tiene escaso apoyo de los gobiernos locales y nacionales. A los problemas asociados a sus obligaciones en la reproducción social, incluyendo el creciente peso en las mujeres como receptoras de los programas sociales familiares, que determina una relativamente baja participación en el mercado laboral, se suma la discriminación en distintos ámbitos, incluyendo el empleo, que se refleja en la calidad de los mismos y en los niveles salariales. Esta problemática ha estado presente en la última Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en la que se discutió, además de la participación política de las mujeres, los temas vinculados con la economía del cuidado familiar, no sólo desde la óptica valorativa sino, además, considerando su impacto sobre el ingreso de las mujeres y sobre la menor cobertura de protección social (CEPAL, 2007b)

Al ser los derechos sociales "derecho de desigualdades", en tanto instrumentos de equiparación, igualación o compensación social, y ser además indivisibles de los derechos políticos, ambos derechos constituyen un crucial basamento axiológico de la cohesión social democrática. Siendo América Latina una región pluriétnica y pluricultural, los indígenas, la población afrodescendiente y otros grupos sociales sufren distintas formas de discriminación y/o exclusión. A pesar de ciertos avances, las asimetrías de género en el ámbito público y privado siguen vigentes, afectando de diversas maneras a la mitad de la población. Según el caso, los excluidos y discriminados conforman mayorías y minorías en los países; aunque ello evidentemente expresa una dimensión del fenómeno, no es una condición unívoca para convertirlo en objeto de políticas, ya que es válido tanto para minorías como para mayorías.

La negación del otro constituye una marca secular de ciudadanía incompleta en la región, y la

articulación política y discursiva de las tensiones étnicas hace que esta dimensión actualmente esté presente de manera inédita en la arena política. Con énfasis en los afrodescendientes, Sérgio Costa (2007) discute las tensiones entre racismo, anti-racismo y solidaridad en Brasil, mediante un análisis de los principales hitos históricos —como los relativos al mestizaje— que se extiende hasta las políticas afirmativas actuales, y explora los contrastes entre la construcción de la solidaridad moderna en Brasil con el modelo occidental europeo. En los años recientes, los movimientos sociales contra el racismo han reivindicado una igualdad efectiva de oportunidades y originado políticas públicas, tales como las cuotas de acceso a las universidades públicas y a puestos de prestigio. Los críticos de tales medidas temen que ellas dividirán la nación, obliterando las bases de la cohesión y de la solidaridad.

Resuenan allí discusiones en torno a la modificación de la matriz social en cuyo marco toman forma la identidades, y a los llamados "estereotipos normativos" presentes en leyes contra la discriminación, que apuntan hacia la construcción de una individualidad digna, y que buscan transformar las normas que sustentan la degradación y la exclusión hacia prácticas congruentes con una superación del menoscabo, en este caso, de la identidad de la raza negra. Proscribir la discriminación o introducir formas de "discriminación positiva" puede contribuir a reformar la concepción social de la identidad racial y, por medio de efectos positivos que reforman la identidad tradicional asociada con la exclusión, mejorar la realización de la vida de las personas negras (Appiah, 2007, pp. 55 y 291) y, como en aquel caso, puede ser polémico.

En otro orden de cosas, tal como elocuentemente lo advertía Bourdieu (1999, pp. 161-166), el espacio habitado o apropiado funciona como una especie de simbolización espontánea del espacio social, expresando las jerarquías y distancias sociales: las estructuras sociales tienen como una de sus mediaciones las sordas conminaciones y llamados al orden de las estructuras del espacio físico.

De allí la importancia de la dimensión espacial o territorial de la cohesión social. En esa perspectiva es pertinente reflexionar sobre la naturaleza y los determinantes de la fragmentación del tejido social en las grandes ciudades de América Latina. Kaztman (2007) parte de que las matrices socioculturales nacionales de las sociedades latinoamericanas reflejan las huellas de, al menos, tres periodos históricos: el pasado colonial, la industrialización, y las nuevas modalidades de acumulación ligadas a la "ampliación de las fronteras de competitividad". Considera tres dimensiones de las relaciones entre las clases sociales: las desigualdades de ingreso y riqueza, el aislamiento físico y social entre ellas, y el peso de las jerarquías adscriptivas en la definición del trato mutuo, los cuales requieren de intervenciones específicas para modificar o neutralizar sus efectos. Por su parte,

Julián Salas (2007) bosqueja para América Latina políticas no convencionales de vivienda, que reconozcan que la pobreza es multidimensional e influida por diversas características culturales, locales y sociales y según género, edad, etnia y habilidades, y que abarquen también los espacios públicos, infraestructuras y servicios elementales que, conjuntamente, constituyen un asentamiento propicio.

La legitimidad política del orden social se asienta también en recursos simbólicos y culturales, respecto de los cuales los discursos políticos y las ideologías cumplen un papel importante. Entendiendo los procesos sociales como conjuntos de prácticas sociales que se combinan con discursos de sentido que las justifican, Víctor Pérez-Díaz (2007) se refiere a los encuentros y los desencuentros entre elites y sociedad, cuyo forcejeo habría impedido que emerja en América Latina una sociedad abierta; mediante narrativas que comentan algunos procesos políticos, sociales y culturales, propone que las elites actualmente están bastante desconcertadas, mientras la sociedad busca a tientas nuevos mensajes de sentido.

Las identidades que reclaman reconocimiento lo hacen por razones diversas y ciertamente no todas las cosas buenas lo son por añadidura. Que lo que es aplicable a una no necesariamente lo es a todas las identidades, que haya parciales oposiciones —por ejemplo la transversalidad de las asimetrías de género en identidades diversas— muestra que consolidar un sentido de pertenencia es un gran desafío en Latinoamérica. Parafraseando a Marshall, por ser el Estado productor de identidades, las tareas son ingentes, y la inclusión es una tarea estratégica, a construir con cautela, en la medida que el sentido de pertenencia es un complejo punto de intersección de la construcción democrática, que debe enraizarse fuertemente en la indivisibilidad de los derechos civiles, políticos y sociales.

Referencias Bibliográficas[3]:

Appiah, Kwame Anthony (2007), *La ética de la identidad*, Katz, Conocimiento 3017, Buenos Aires, primera edición.

Bourdieu Pierre y otros (1999) *La miseria del mundo*, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, Argentina, primera reimpresión de primera edición abreviada.

Cardoso, Fernando Henrique (2007) “Caminhos novos?. Reflexões sobre alguns desafios da globalização” .

CEPAL (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía, LC/G.2071(SES.28/3, Santiago, Chile.

– (2002), Globalización y desarrollo, Santiago de Chile.

– (2006), La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago, Chile.

– (2007a), Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, edición revisada, mayo.

CEPAL (2007b), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, LC/L.2738 (CRM.10/3), Santiago de Chile, agosto .

Cetrángolo Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (2007) “Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las politicas públicas”.

Costa, Sérgio (2007) “Unidos e iguais? Anti-racismo e solidariedade no Brasil contemporâneo”.

Draibe, Sonia y Manuel Riesco (2006), “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea”, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas No. 55, Sede Subregional de la CEPAL en México, agosto

Durán, María Ángeles (2006), “El trabajo no remunerado y las familias”, texto presentado en el International Workshop Household Satellite Accounts: Gender and Health. Measuring Women’s Unpaid Contribution to Health and Economic Development, CEPAL-OPS Santiago, Chile.

Espina, Alvaro (2007), “Estado de bienestar, empleo y competitividad: España y la agenda iberoamericana”

Ferrajoli, Luigi (2001) “Positivismo crítico, derechos y democracia”, *Revista Isonomia*, Universidad Jaume I, No. 16, abril.

Ferrajoli, Luigi (2003) “Sobre la definición de “democracia. Una discusión con Michenangelo Bovero”, *Revista Isonomía* Nº 19, Universidad Jaume I, octubre.

Ferrajoli, Luigi (2006) “Criminalidad y globalización”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie, Nº 115, México .

Gallego, María Teresa (2007) “Equidad de género, política y cohesión social”.

Grynspan, Rebeca y Luis Felipe López-Calva (2007), “Democracia y gobernabilidad en la región latinoamericana”.

Kaztman, Rubén (2007), “La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes”.

Machinea, José Luis (2007a) “El financiamiento de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina”, en Ana Sojo y Andras Uthoff (editores) (2007), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones,* CEPAL, Santiago de Chile, febrero.

– (2007b), “Ideas para una agenda de desarrollo”, *Pensamiento Iberoamericano* No. 0, segunda época, Madrid, febrero.

Machinea, José Luis y Andras Uthoff

(compiladores) (2007) *Integración regional y cohesión social*, CEPAL y Secretaría de Relaciones Exteriores de México con el apoyo de la Unión Europea, LC/W.29/Rev. 1, Santiago de Chile.

Machinea, José Luis y Guillermo Cruces (2006), Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos, CEPAL, Serie Informes y estudios especiales Nº 17, Santiago de Chile, julio.

Ocampo, José Antonio y Juan Martín (2004), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, CEPAL/Alfaomega, Bogotá.

Ottone, Ernesto y Ana Sojo (2007), "La racionalidad política de la cohesión social".

Pérez-Díaz, Víctor (2007) "Elites y sociedad en la crisis de América Latina: narrativas comentadas".

Salas, Julián (2007) "Tugurización y necesidades de habitabilidad básica en Latinoamérica: rémoras a la cohesión social".

Sen, Amartya (2006), Identity and Violence. The Illusion of Destiny, WW. Norton & Company, New York.

Serrano, Mónica (2007) "Narcotráfico y gobernabilidad en México".

Sojo, Ana (2007a) "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", *Revista de la CEPAL* No. 91, Santiago de Chile, abril.

– (2007b), "Cohesión social, género y regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe: elementos para la discusión" en Astelarra, Judith (2007), *Género y cohesión social*, (en prensa).

Tironi, Eugenio y Bernardo Sorj (2007) Cohesión social: una visión desde América Latina.

Titelman, Daniel y Guillermo Cruces (2006), "Protección social en América Latina: cobertura, financiamiento y organización de los sistemas", Documento preparado para el seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, octubre.

Notas

1 Al respecto y sobre las lecciones que pueden extraerse para la integración de América Latina ver textos compilados por Machinea y Uthoff *(2007)*

2 Algunas están siendo investigadas por un proyecto conjunto de CIEPLAN y de la Fundación Fernando Henrique Cardoso.

3 Los artículos referidos únicamente con 2007 son los contenidos en el presente número.



Primera parte: Tema central

Ernesto Ottone y
Ana Sojo
Comisión Economica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

La racionalidad política de la cohesión social en América Latina y el Caribe

Resumen:
Partiendo del concepto de cohesión social recientemente planteado por CEPAL, y precisando someramente las tensiones principales que emergen en la región, este análisis centra su atención en cuál es la racionalidad política de la cohesión social, abordando su vínculo con la democracia desde dos dimensiones: la óptica de la igualdad y de la diferencia y la contribución a la calidad de la democracia, esfuerzo que supera ampliamente la sola modernización del Estado o una batería de políticas públicas, y que permitirá recuperar el liderazgo y la capacidad de conducción política. Finalmente, fundamentan el contrato de cohesión social que ha planteado la CEPAL.

Palabras clave:
Cohesión social, democracia, modernización del Estado, políticas públicas

Abstract:
Considering the concept of social cohesion recently developed by ECLAC, and defining briefly the main tensions that are emerging in Latin America and the Caribbean, this analysis tackles the political rationality of social cohesion, considering their linkages in two dimensions: from the point of view of equality and of difference, and of the contribution of social cohesion to the quality of democracy. What this effort implies, goes far beyond the mere modernization of the State or a set of public policies, and should allows to recover leadership and political conduct capacity. Finally, the proposal of a social cohesion covenant developed by ECLAC is supported.

Keywords:
Social cohesion, political rationality, democracy,
state modernization, public policies

Resumo:
Partindo do conceito de coesão social recentemente formulado pela CEPAL, e precisando concisamente as principais tensões que emergem na região, esta análise centra sua atenção em qual é a racionalidade política da coesão social, abordando seu vínculo com a democracia desde duas dimensões: a óptica da igualdade e da diferença e a contribuição à qualidade da democracia, esforço que supera amplamente a só modernização do Estado ou uma bateria de políticas públicas, e que permitirá recuperar a liderança e a capacidade de condução política. Finalmente, fundamentam o contrato de coesão social que colocou a CEPAL.

Palavras chave:

Coesão social, democracia, modernização do Estado, políticas públicas

Ernesto Ottone y
Ana Sojo
Comisión Economica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

La racionalidad política de la cohesión social en América Latina y el Caribe

Este artículo aborda el sentido político de la cohesión social desde varias perspectivas. Tras precisar el concepto, muestra someramente las tensiones principales que emergen en la región. El vínculo de la cohesión social con la democracia se aborda en dos dimensiones: desde la óptica de la igualdad y de la diferencia, y en cuanto a su contribución a la calidad de la democracia. Finalmente, se fundamenta el contrato de cohesión social que ha planteado la CEPAL.

I. ¿Por qué cohesión social?

Reflexionando sobre el lenguaje, Grice indicaba que la acción comunicativa es diferente al mero hecho expresivo: requiere que los actores se orienten por algunos principios de cooperación, tales como la relevancia y el contexto semántico compartido, sin los cuales las expresiones (*utterances*) no serían sino ruidos ininteligibles (Filgueira, 2007). Lamentablemente a tales situaciones se ven expuestos en América Latina y el Caribe actores que bien podrían estar llamados a construir espacios de interacción positiva, lo cual parece translucir la debilidad de una lengua "política", que permita a todos los ciudadanos entenderse unos con otros para la gestión de los asuntos comunes (Appiah, 2007). Si bien las razones de los desencuentros suelen ser múltiples, destaca entre ellas el endeble asidero material de la cohesión social que hunde sus raíces muy atrás en la historia, lo cual destaca la relevancia de políticas que apuntalen formas de cohesión social asentadas en valores democráticos.

El concepto cohesión social se remonta a los postulados de un clásico de la sociología francesa, realizados en el ocaso del siglo XIX,

pero cuyas resonancias continúan vigentes[1]. Aunque posteriormente el término se hizo más impreciso, la noción ha persistido a lo largo del tiempo, quizá por involucrar las indispensables acciones cooperativas, de conflicto y negociación de los individuos, sea en los mercados, la polis o la comunidad.

Según Durkheim, los vínculos de la "solidaridad mecánica", basada en la conformidad que nace de similitudes segmentadas, relacionadas con el territorio, las tradiciones y los usos grupales, propia de sociedades con una menor división del trabajo, se erosionan y debilitan con la creciente y necesaria división social del trabajo, conforme los individuos viven existencias más autónomas.

Como la solidaridad y la cohesión social son parte del orden moral indispensable para que los individuos continúen vinculados a la sociedad con la misma fuerza y posibilitan la emergencia de la "solidaridad orgánica", los nuevos lazos deben ser más fuertes y numerosos y abarcar incluso ideas y sentimientos que unan a sus miembros, crear obligaciones al individuo que reconoce su dependencia de la sociedad, y ejercer presiones saludables que moderen el egoísmo. No obstante, prescribía, la conciencia colectiva debe dejar intocada una parte de la conciencia individual[2], donde se establecen funciones especiales que la conciencia colectiva, por sí sola, no toleraría: cuanto mayor la conciencia individual, más fuerte es la cohesión que resulta de esta clase particular de solidaridad. En resumidas cuentas, la cohesión es indispensable, ya que "como la división del trabajo se convierte en la principal fuente de la solidaridad social, ésta al mismo tiempo se convierte en la base del orden moral".

Aunque miradas con nuevas ópticas, la erosión, el debilitamiento y la vertiginosa transformación de los vínculos entre el individuo y la sociedad siguen siendo, a todas luces, preocupaciones contemporáneas. Por otra parte, el actual espectro fundamentalista relacionado con identidades sociales "miniaturizadas" (Sen, 2006) —que evoca las similitudes segmentadas de carácter tradicional como vínculo social, en este caso, negativo— interroga acerca de las causas de su vigoroso resurgimiento y de sus transformaciones. No es casual, por ejemplo, preguntarse sobre cómo la "sociedad-mundo" de la era de la globalización puede mantener un orden propio frente al surgimiento de fundamentalismos religiosos, étnicos o de otra naturaleza, respecto de los cuales parecerían nimiedades los conflictos de interés característicos de los Estados constitucionales y de los Welfare State (Marramao, 2006, p. 30).

A partir de lo señalado, es imperativo en la región consolidar lazos sociales que refuercen la confianza y la reciprocidad y lograr una inclusión social asentada en el goce de niveles dignos de bienestar social por parte de los ciudadanos, en el respeto y recíproco reconocimiento de la diversidad social, y en una comunidad de valores y de normas.

De cara a los desafíos e incertidumbres en esta materia, la CEPAL postuló recientemente un contrato de cohesión social. Para incorporar tanto los mecanismos fundamentales de inclusión como el comportamiento de las personas y los actores, CEPAL define cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y los comportamientos, valoraciones y disposiciones frente al modo en que ellos operan, y que determinan el sentido de pertenencia, todo lo cual ciertamente trasciende la única satisfacción material (CEPAL, 2007, p. 16 y 17).

A la luz del concepto de cohesión social de la CEPAL —y conocida ex post a su planteamiento— resulta interesante considerar una preocupación que formula Marramao. Según el autor, siendo tres los grandes principios de la democracia —libertad, igualdad y fraternidad—, los ejes constitutivos de la política, sin embargo, se han concentrado casi exclusivamente en la igualdad y la libertad. Por su parte, la fraternidad —que plantea precisamente la cuestión "del lazo, del vínculo solidario-comunitario que ninguna lógica de la pura libertad o de la mera igualdad está en condiciones de interpretar y resolver"— ha sido una dimensión relativamente olvidada. Ello evidenciaría un conflicto latente entre la lógica general de la ciudadanía, que remite a su fundamento en el individuo, y la lógica específica de la pertenencia, que engarza con la diferencia. En ese sentido, "la pregunta de todas las preguntas" sería ¿cómo ser portador de derechos, sin contrariar la lógica de la pertenencia?, ¿cómo conjugar universalismo y diferencias? (Marramao, 2006, p. 188).

El tiempo dirá si la cohesión social llega a ser una propuesta fecunda, en la medida que sea capaz de dar nuevos bríos a la impostergable cooperación entre actores en América Latina y el Caribe. Es decir, si su sentido de realidad le permite alcanzar un *ethos* político en esta región.

II. Las tensiones de la cohesión social en la región

La región de América Latina y el Caribe ha experimentado numerosos avances en el desarrollo social y económico a lo largo de las últimas cuatro décadas, que en lo social denotan incluso una cierta convergencia respecto de las tendencias de los países desarrollados. Sin embargo, las tasas de crecimiento promedio son mediocres y el arraigo de graves desigualdades sociales dificulta promover mayor bienestar y conjugar crecimiento con equidad. Además del bajo crecimiento y su volatilidad, la elevada desigualdad de la distribución del ingreso impide una mayor disminución de la pobreza absoluta y de la exclusión[3]. Según la acertada expresión de Fajnzylber (1990), el desarrollo latinoamericano, al no conjugar el crecimiento con la equidad, adolece de un "casillero vacío" que, con escasas excepciones,

tiende a exacerbarse con los impactos de la globalización. Si en la actual etapa de la globalización el trabajo ya no ofrece a las personas "un huso seguro en el cual enrollar y fijar definiciones del yo, identidades y proyectos de vida" (Bauman, 2003a, p. 149), en la región ello se traduce en alto desempleo, aumentos de las brechas salariales, persistencia de la informalidad y distintas formas de precarización laboral.

En nuestras, tal como en otras latitudes, la modernidad y la globalización son arenas problemáticas, abiertas y conflictivas, tensadas por el vínculo y la interpenetración entre lo global y lo local y entre la uniformación tecnológica-comunicativa, que conforman terrenos fecundos a la diferenciación cultural y de identidades (Marramao, 2006), todo lo cual adquiere singular relevancia en la región debido a la pertinaz "negación del otro" (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996).

De forma pionera dentro de los movimientos sociales, las mujeres pusieron sobre el tapete el vínculo entre igualdad y diferencia, en términos de que la diversidad no debe ser factor de desigualdad, y de que las diferencias deben respetarse y valorarse (Ferrajoli, 2002). La exigencia del respeto de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes conforma diversas reivindicaciones, donde reverberan las identidades sociales, las mismidades, las alteridades y sus articulaciones políticas. Siendo la región mestiza, pluriétnica y pluricultural, la negación del otro y la alteridad con ciudadanía disminuida han sido, sin embargo, la marca secular de la ciudadanía incompleta.

La mayor complejidad y fragmentación del mapa de los actores sociales torna más difusa la confluencia de aspiraciones comunes. Los sujetos colectivos históricos –sindicatos y gremios– se fragmentan crecientemente, y las demandas de los actores emergentes no se restringen al mundo laboral. A las clásicas demandas de mayor inclusión y bienestar sociales se añaden demandas de reconocimiento de la diversidad y la identidad: la relación entre política y cultura se hace más candente y problemática (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, pp. 47-57). Por su parte, las redes electrónicas dan mayor visibilidad a actores que tradicionalmente estaban sumergidos y hacen proliferar movimientos, reivindicaciones y conflictos que trascienden las fronteras nacionales; campos de autoafirmación cultural que eran competencia exclusiva de negociaciones privadas y acotados a pequeños grupos y territorios pasan a ser competencia de la sociedad civil y de la conversación "hacia fuera" (Hopenhayn, 2005).

Aunque cabe precaver de establecer vínculos directos entre ciertas condiciones económicas adversas y los sentimientos de inseguridad o de desafecto y rechazo respecto del "estado de las cosas" que pudieran generar, ese mosaico tiene sendas repercusiones respecto del sentido de pertenencia de los individuos a las sociedades[4].

La permanencia de los mecanismos de exclusión social, la magnitud de la población excluida, así como la concurrencia de un gran número de factores adversos en un mismo grupo de personas —como aquellos que cristalizan en actitudes de discriminación étnica— parece permear incluso en quienes no están afectados directamente por la exclusión social. Así, tiende a difundirse una suerte de imaginario o representación negativa generalizada en la población sobre el funcionamiento de la sociedad, de los poderes, y de quienes lo detentan. Por el contrario, el funcionamiento adecuado de la justicia, el cumplimiento de normas mínimas en la sociedad y la sensación de control de algunas condiciones importantes que determinan su bienestar por parte de los ciudadanos y las respectivas percepciones positivas de los ciudadanos influyen en conformar actitudes y predisposiciones que favorecen la cohesión social, como son el pluralismo y la no discriminación, el sentimiento de confianza en los demás y en las instituciones y el sentido de solidaridad resultante (CEPAL, 2007, pp. 69 y 70).

Tal como ya lo señalara en el siglo XVIII Alexis Tocqueville, precisamente el crecimiento económico, la mayor difusión de derechos civiles y políticos y de la democracia como régimen de gobierno, generan expectativas de mayor bienestar, movilidad social y de reconocimiento. Ellos chocan actualmente en la región con la desigualdad y las restricciones al goce efectivo de derechos económicos y sociales. Las percepciones de injusticia social, la mayor conciencia sobre la incidencia de poderes fácticos y sobre la corrupción pública y privada, y la disociación entre méritos y recompensas corroen la adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad de derechos y compromisos y de respeto a la legalidad, deterioran la legitimidad de la democracia y exacerban la conflictividad.

El mayor acceso a la educación y las nuevas tecnologías de información y comunicación mediante información, imágenes, símbolos y promoción de aspiraciones incrementan de manera exponencial los activos simbólicos para el grueso de la población. Por su parte, la volatilidad del crecimiento, la desigualdad y las restricciones del empleo imprimen un ritmo mucho más lento de la satisfacción material (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996, pp. 47-57; Hopenhayn, 2005).

Las aproximaciones demoscópicas usadas para captar el sentido de pertenencia tienen un carácter más bien ilustrativo, ya que deben valerse de *proxies* rudimentarios para captar dimensiones complejas de la subjetividad de los individuos como, por ejemplo, la solidaridad y la confianza. Tampoco puede ignorarse que las personas muchas veces pueden “emplear discursos prestados” en sus opiniones; por ejemplo los difundidos por los medios de comunicación, más aún cuando estos últimos gozan de cierta legitimidad. Además, cabe señalar que los agregados estadísticos construidos a partir de encuestas para captar las

opiniones de ciertas agrupaciones no permiten reconstruir opiniones de actores sociales o políticos plenamente identificados. En segundo término, porque normalmente la agregación de identidades sociales para un análisis demoscópico se hace captando aspectos que resultan rudimentarios para identificar plenamente identidades sociales. Por ejemplo, si la pertenencia a grupos indígenas se infiere en el sondeo de opinión a partir del uso de sus lenguas, de tal universo no cabe inferir y, menos aún, postular las características de una identidad indígena homogénea y de sus percepciones. Entre otros elementos, porque quienes hablan una lengua indígena y expresan sus opiniones en estos sondeos están sujetos a otras múltiples determinaciones, en función de la pluralidad de sus otras afiliaciones individuales, que impiden a partir de aquel único atributo definir las presuntas características y opiniones de todo un conglomerado social, que tampoco suele ser homogéneo (CEPAL, 2007, p. 71).

Si bien pueden proveer importantes señales, los sondeos de opinión tampoco deben constituir una suerte de espejo llamado a reflejar la pertinencia o el despropósito de las políticas públicas en términos de cohesión social. Se renunciaría así al liderazgo en las políticas, a favor de una suerte de seguidismo de la opinión pública reflejada en los sondeos de opinión, normalmente jalonados por la inmediatez y el corto plazo y la influencia de los medios de comunicación. O se incurriría en una sacralización de la opinión pública, que identifique todo lo positivo con lo mayoritario, en circunstancias en que la democracia no es, ni debe ser, una encarnación institucional de la opinión pública (Argullol, 2007).

III. Cohesión social y democracia

1. Los ángulos de las identidades y de la diferencia

> "...¿Le cuesta trabajo ser usted mismo?...
> ¿Existe algún medio para ser solamente uno mismo?...
> ...Escúchame entonces. He decidido que la verdad a la que
> tú llamabas "misterio" y tras las que nos has hecho correr
> tantos años, eso que sabías sin saber y sobre lo que
> escribías sin comprenderlo, es lo siguiente:
> ¡en este país nadie puede ser el mismo!.
> En el país de los derrotados y de los oprimidos
> existir es ser otro. ¡Soy otro, luego existo!
> Bien, cuidado, no vaya a ser que
> ese otro en cuyo lugar quiero estar sea otro a su vez..."
> Orhan Pamuk, *El libro negro*, pp. 233 y 489

Según Savater (2007), el juego de las identidades consiste en un proceso cambiante y polémico de etiquetas que asumimos o que los demás nos obligan a asumir, proceso sobre el cual la aludida obra de Pamuk es un texto literario brillante y reflexivo. El asunto de la identidad también se vincula con la demanda de comunidad que, como señala agudamente Marramao, aún

en las expresiones más extremas de fundamentalismo, es un genuino fenómeno moderno. Precisamente la paradoja de la globalización consiste en que el “lugar” de la diferencia es reconstruido; la tradición, inventada; la comunidad, imaginada. En esos términos, lo local se transforma en una práctica social de la imaginación, y comunidades imaginadas que han perdido el sentido del lugar inventan lo primordial, siendo que la sociedad por naturaleza desde sus orígenes, en tanto estructura compleja, “implica una combinación específica de diferencia e identidad, de diferenciación y de unidad reconstruida” (Marramao, 2006, 42 y 43).

Las identidades no están constituidas de modo natural, sino que se construyen discursivamente y emergen en el juego de modalidades específicas de poder, más como producto de la demarcación de la diferencia y de la exclusión, que como signo de una identidad en el sentido de mismidad sin diferenciación interna (Hall, 2003, p. 18).

Desde los ochenta, la evolución política de la región y de otras latitudes del mundo debilitó crecientemente los planteamientos políticos articulados en torno a la lucha de clases. Emergieron con mayor fuerza nuevos sujetos, tales como los movimientos de mujeres. En aquel contexto se desarrollaron discusiones sobre el sujeto, sobre mestizaje, interculturalidad, hibridación, que tuvieron eminentemente un carácter académico, algunos de ellos en polémica con textos europeos sobre multiculturalismo, sobre todo ingleses, nacidos en torno a las políticas para integrar a los inmigrantes.

Décadas después, la articulación política y discursiva de las tensiones étnicas hará que esta dimensión esté presente de manera inédita en la arena política, con posiciones respecto de las instituciones políticas de esa “combinación específica de diferencia e identidad” que es la sociedad. Por ejemplo, que subrayan formas de democracia participativa. Ellas ponen el acento en los límites de la institucionalidad de la democracia representativa, con diferentes intensidades; desde quienes consideran la necesidad de extender su capacidad inclusiva mediante mecanismos complementarios, hasta quienes, desde posiciones fundacionales, en los hechos la ven como una propuesta alternativa, destinada a reemplazar la democracia representativa. Hoy en América Latina el concepto de identidad está fuertemente presente en el discurso político en algunos países, particularmente en aquellos que cuentan con una población indígena numéricamente importante y con fuertes lazos de identidad con sus comunidades, como es, particularmente, el caso de Bolivia. En la Bolivia de hoy se ha llegado a señalar la existencia de 36 identidades distintas, lo cual explica la complejidad que adquiere la relación entre las identidades en los planos local, territorial, étnico, y nacional.

La región muestra diferencias sustanciales respecto de la articulación política de la temática indígena. En México, a pesar del considera-

ble contingente indígena de la población, el discurso político no gira fundamentalmente en torno de tales reivindicaciones. O se dan paradojas, como que en Guatemala la candidata indígena Rigoberta Menchú en sondeos de opinión no haya logrado hasta el momento un apoyo sustancial de los encuestados indígenas. En Bolivia, algunos análisis contraponen la relación social indígena y una concepción del Estado indígena con las versiones de Estado "marxista y liberal de Occidente"; por ejemplo, visualizada la primera como ajena a la dominación, se postula, a partir de formas indígenas aymarás de organización social, un Estado indígena, multicéntrico, de territorialidad diversa[5] (Mamani, 2007).

Claramente puede distinguirse en nuestras latitudes una gama de posturas muy amplia respecto de las identidades. Desde posiciones ambiguas que, por ejemplo, resaltan el fracaso del mestizaje biológico y cultural como un factor crítico en Guatemala pero, por otro lado, connotan radicalmente el mestizaje como "exterminio biológico" (Velásquez, 2007); hasta el ensalzamiento del mestizaje como atributo nacional, que tiene fuerza en la historia de México y en ciertas circunstancias también aflora en Brasil, donde es objeto de análisis desde hace décadas. Por ejemplo, en cuanto a las paradojas de la identidad brasileña respecto de las tensiones entre el vuelco hacia la cordialidad y la universalidad, y el particularismo y la jerarquía, por otra parte, y que determinan gradaciones y matices del trato social no comprensibles mediante una dicotomía entre blancos y negros (de Matta, s.f.)[6]. De allí la pertinencia, por ejemplo, de analizar en los diferentes países el mestizaje —en tanto realidad y discurso— como elemento de unión, y sus tensiones respecto de las desigualdades efectivas[7].

Por fortuna, mientras que en otras latitudes los conflictos religiosos tienden a atravesar las identidades étnicas o culturales, con impactos de carácter local y crecientemente globales en los últimos años, en nuestra región la libertad de credo y el carácter laico de la mayoría de los Estados ha prevenido de que surjan conflictos importantes en torno a lo religioso, en la medida que la laicidad como principio regulativo es un vínculo social que determina la participación en la vida pública de las personas en cuanto ciudadanos, de manera que este elemento puede ser apreciado como un importante activo que contribuye a la cohesión social. Por ello, el conflicto se traslada primordialmente a las restricciones al goce efectivo de ciudadanía impuestas por las profundas exclusiones y desigualdades sociales.

Inquietante es cuando las diferencias se magnifican, o se postulan como irreductibles, ahondando un foso ante otras. Cuando se conciben como un atrincheramiento, como una visión defensiva y ahistórica de la identidad que entiende la identidad de un país o grupo como una realidad inmodificable, que puede sólo proyectarse como eterna repetición de un

pasado válido para siempre. En ese caso, generalmente establecer una identidad implica que aquello "que se excluye" para establecer lo que no se es, se rechaza y se condena, mientras que se ensalza y recomienda "lo que se incluye" (Appiah, 2007).

En tal sentido resulta interesante recordar algunas posturas de la discusión latinoamericana de los ochenta. Por ejemplo, los llamados al re-conocimiento del mestizaje, para poder aprehender la continuidad en la discontinuidad: lo indígena en lo rural, lo rural en lo urbano, a diferencia de una lógica esencialista de las identidades, que las conmina a resistir la contaminación, para no perder su esencia. También la necesidad de entender los cambios históricos sufridos por las identidades culturales, en lugar de remitirlas a un tiempo mítico y ahistórico (Martín-Barbero, 1987, pp. 205-206): en ese proceso, aunque se invoque una correspondencia con un origen en un pasado histórico, se usan recursos de la historia, la lengua y la cultura respecto del devenir y la representación de la identidad (Hall, 2003).

Salvo ideológicamente, concebir las identidades como "mundos cerrados" es particularmente difícil de sostener en una región que en los últimos quinientos años ha ido creando un tejido intercultural extremadamente complejo y mestizo. Este tejido se nutrió de las poblaciones indígenas originarias, de las poblaciones inmigrantes que se establecieron en la época de la Conquista y la Colonia, y se alimentó con sucesivas olas de inmigración de millones de personas de origen europeo, africano y asiático, en las que destacan las olas en la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Ello atraviesa toda la cultura latinoamericana y, como señalaba Arciniegas a ciertas élites, "Por más que nos creamos españoles o franceses, somos americanos, el continente nos imprime un aire, un acento, una luz, un color..." (Castedo, 1999).

A tan fin es aleccionador referir las palabras de Simón Bolívar en el Congreso de Angostura de 1819: "No somos europeos, no somos indios, sino una especie media entre los aborígenes y los españoles. Americanos por nacimiento y europeos por derechos, nos hallamos en el conflicto de disputar a los naturales los títulos de posesión y de mantenernos en el país que nos vio nacer contra la oposición de los invasores, así nuestro caso es el más extraordinario y complicado" (Ib.).

Es pertinente considerar algunas ideas actuales contra los esencialismos, como las vertidas por Sen y otros autores. Sen afirma que la libertad individual y ciudadana es intrínseca a las múltiples elecciones en que precisamente se sustenta la diversidad de las identidades sociales, de que cada cual puede y debe gozar. Por el contrario, la creencia en identidades sociales con pretensiones totalizadoras, niega la pluralidad de las identidades sociales, es reduccionista y, en último término, puede ser un sustento para la violencia (Sen, 2006).

De allí que el reconocimiento de las diferencias y singularidades que existen a lo largo y ancho de la sociedad no deba ser malentendido. Tal sería el caso de la "ilusión de la singularidad", que pretende adscribir las personas al poder de una clasificación única en razón de determinadas identidades o categorías unívocas, sea del carácter que sea –religiosa, de género, comunitaria–, la miniaturización de la identidad social niega y eclipsa la relevancia de la diversidad propia de la inserción social de los individuos, sus diversas asociaciones y afiliaciones sociales. No es democrática, ya que niega la diversidad como esencia de la complejidad social de los individuos en la cual precisamente se funda la libertad de pertenencia y de elección de las personas, según las prioridades y rangos que cada cual otorgue a sus diversas pertenencias sociales respetando las de los demás, conforme a las reglas del juego de la convivencia democrática (Ib.)

Por eso es fructífero relacionar el concepto de identidad con las opciones éticas. Por ejemplo, como orientación dentro de opciones morales que no siempre son fácilmente jerarquizables y que, a menudo, son contradictorias. O bien, considerar que la identidad, aunque puede apoyarse en datos objetivos, es una interpretación subjetiva de ellos, con lo cual no está directa y obligatoriamente determinada por ningún condicionante natural o social (Appiah, 2007). Esta idea es congruente con el concepto de cohesión social de la CEPAL que involucra el sentido de pertenencia, como elemento de la subjetividad.

La diversidad social, por sí sola, no representa un valor democrático absoluto, sino en tanto potencie la autonomía, los derechos de libertad y el igual respeto a todas las diferencias. En ese sentido, formas comunitarias o tradiciones culturales que –por ejemplo– nieguen los derechos políticos de libertad no son consistentes con una cohesión social democrática. También debe tenerse en perspectiva el entrecruzamiento de los diversas condiciones sociales subalternas. Por ejemplo, la transversalidad de las asimetrías de género, a lo largo y ancho de la sociedad.

En términos de un horizonte político democrático, resulta sugerente relacionar la identidad con la incertidumbre y con la búsqueda de lo que se demanda respecto de lo que se es, y con el carácter inconcluso de lo que se es: es decir, con la identidad vista como proyecto o como postulado (Bauman, 2003b). También subrayar que la identidad, lejos de constituir una esencia o núcleo estable, tiene un carácter estratégico y posicional, construido mediante discursos, prácticas y posiciones, a menudo contradictorios, y que los deslindes de los procesos de diferenciación, por naturaleza, no son construidos de manera definitiva o plena: comprender la identidad como derrotero (Hall, 2003, pp. 17-19).

2. Calidad de la democracia y cohesión social

Los principios de la democracia postulan que todos los ciudadanos gocen de los derechos civiles de libertad e igual respeto de las diferencias; los derechos económicos sociales y culturales plasman la reducción de las desigualdades y requieren de financiamiento. La gobernabilidad democrática defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política y los derechos civiles de toda la población, vela por una adecuada agregación de intereses sociales y establece cauces para la participación política y reglas de resolución de conflictos. Cabe tener presente los períodos en que campeó la negación de los derechos políticos en tantos países de la región, cuántos esfuerzos costó recuperarlos y cuántos ciudadanos aún no disfrutan de ellos. También, como vasta asignatura pendiente, considerar la persistente fragilidad del Estado de derecho, debido a la debilidad y segmentación de la dimensión legal del Estado, recrudecidos por la ¨informalización¨de la legalidad, por la efectividad irregular de la ley en el territorio y la "accountability" endeble respecto de la validez y la legalidad de acciones del Estado *(*O´Donnell, 2001*)*.

En la medida que el sujeto es heterogéneo y no universal, su unidad es ficticia. Ello tiene relevancia respecto de la representatividad, la movilización política y la gama de discursos en torno a la identidad. La democracia entendida como el ámbito y las reglas institucionales en cuyo marco se desarrollan procesos democráticos de construcción de identidades, significa que nadie puede reclamar para sí la exclusividad de la representación de identidad alguna, tampoco la de grupos subalternos que han estado excluidos a lo largo de la historia. Ello es válido tanto respecto de las instituciones propias de la democracia representativa, como de la democracia participativa, ya que las consultas ciudadanas y otras formas de participación requieren la presencia de una amplia gama de organizaciones.

Las democracias, entre otros factores, se encuentran presionadas por el proceso de globalización y por la revolución de la información que genera la centralidad de la imagen, la tendencia a una "doxocracia" sin límites, y los peligros de una relación perversa entre política y espectáculo, que pone cuestionamientos no menores al rol de los partidos políticos, del parlamento, a la relación entre electores y elegidos, y a la producción de sentido de la política. La fragilidad política de América Latina y el Caribe refleja tanto problemas comunes a los sistemas democráticos en todo el mundo, como la pesada herencia de las discontinuidades democráticas, las profundas desigualdades y exclusiones, los miedos e incertidumbres que generan los procesos de globalización, a los que se suman fenómenos de creciente extensión como la narcoeconomía, con sus secuelas criminales, delictivas y en la corrosión institucional. La diversificación de canales para visibi-

lizar y procesar demandas tensiona el sistema consagrado de mediaciones entre el sistema político –gobierno, partidos, parlamento– y la sociedad civil. De allí que el nudo gordiano en la región reside en la legitimidad de los sistemas políticos, y en la falta de solidez institucional *(*Ottone y Torres, 2007*)*.

Según encuestas dirigidas a medir la percepción de la gente sobre la democracia en la región, si bien ésta sigue siendo considerada mayoritariamente como el sistema preferible, los niveles de satisfacción son sensiblemente más bajos cuando se refieren a su funcionamiento y eficacia para responder a las demandas de la población. La demanda ciudadana exige más Estado, más institucionalidad, más sistemas de justicia y de seguridad ciudadana, más gestión pública *(*CEPAL, 2007, p. 79*;* PNUD, 2004*)*. No responder a estas demandas anida el peligro de que se instaure un nuevo ciclo de populismos, ya sea de izquierda o derecha, integrista identitario o modernista autoritario. Parafraseando a Bobbio, encarar estos retos exige construir una "democracia exigente, que supone una relación no contradictoria, sino relativa y armoniosa entre libertad e igualdad, para que la aspiración de justicia social no termine cercenando las libertades y jibarizando la democracia" *(*Ottone, 2005*)*.

En ese horizonte, encarar la "negación del otro" implica actuar a la vez contra la fragmentación social y el refugio comunitario particularista que busque negar al antiguo negador *(*Ib.*)*. El reconocimiento de la diversidad cultural no puede ir de la mano de un cierto relativismo en relación con la libertad y autonomía de las personas. Cabe advertir contra una sumatoria de "ciudadanías diferenciadas", sin los vasos comunicantes de valores universalistas compartidos y vertebradores de una nación *(*Torres, s.f.*)* y resaltar que la sociedad democrática aunque no es una sociedad homogénea, tampoco es una federación de tribus y requiere basarse en valores comunes y consensuados, y que el ejercicio de las libertades y los derechos es el mejor de ellos *(*Cebrián, 2006*)*. De allí que ante los procesos de unificación y diferenciación, expansión y contaminación, orden y conflicto, plantee Marramao un "programa teórico de un universalismo de la diferencia" *(*Marramao, 2006, p. 27*)*.

Vencer los escollos requiere actuar en múltiples dimensiones. Restaurar y crear confianzas, desterrar la relación amigo-enemigo desarrollando espacios y posibilidades donde poder dirimir conflictos de intereses, exige un camino gradual y laborioso de construcción de compromisos de todos los actores y sectores sociales, que respeten las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática. Articular los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, fortalecer relaciones de solidaridad y responsabilidad social, e impulsar una cultura pluralista que favorezca mejores niveles de inclusión, confianza, convivencia y comunicación. Fortalecer un talante de diálogo "de

escuchar las razones del otro", como base y como cemento de la convivencia social en un mundo cada vez más incierto y carente de verdades absolutas. Alentar la filiación progresiva de grupos sociales a redes de apoyo o interacción que les permita una mayor integración y participación. Es, por lo tanto, un esfuerzo que supera ampliamente la sola modernización del Estado, o una batería de políticas públicas —por justas que ellas sean— y que permitirá recuperar el liderazgo y la capacidad de conducción política (Ottone, 2005), que no se basa en caudillismos, o en el "facilismo" de promesas que no son sostenibles por los recursos económicos o políticos que están en juego.

Fortalecer la democracia y elevar su calidad operará a favor de una estabilidad política sustentada en el sentido de pertenencia y, con ello, consolidará las bases en que se asienta el desarrollo de la política ordinaria, garantizando mayor eficiencia y consensos en los procesos políticos. Por ejemplo, en las discusiones parlamentarias, en la emisión de leyes ordinarias, y en la especificación posterior de normas y reglas que afinan su ejecución. De esta manera podría precaverse la emergencia de momentos políticos discontinuos y excepcionales, tales como reformas constitucionales o procesos plebiscitarios que emerjan por problemas de política ordinaria o por situaciones de ventaja política coyuntural y que puedan debilitar el campo de la política ordinaria, al hacer menos claras, más precarias y menos confiables las reglas del juego.

IV. Por un contrato de cohesión social[8]

El uso genérico del término contrato ya evoca varios elementos que resultan significativos en el contexto específico de la cohesión, a saber: la participación de una serie de actores; un procedimiento de negociación; el establecimiento formal de obligaciones mutuas y la obligación de su cumplimiento; la vigencia de mecanismos de exigibilidad en caso de incumplimiento.

El contrato de cohesión social precisamente busca comprender y plantear el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática y apelar al cumplimiento de tales deberes. Apela a legitimarla como objeto de las políticas públicas, y contribuye a designar el papel de las instituciones que son pertinentes para promoverla: destacan las vinculadas con el logro del bienestar social y con la creación de las condiciones políticas, jurídicas e institucionales requeridas. Requiere sinergias entre interacciones políticas, disponibilidad de recursos y un entramado institucional.

Consagra y privilegia una relación de largo plazo entre las partes, y considera que los términos pactados pueden adaptarse periódicamente a eventuales modificaciones de la coyuntura, mediante mecanismos consensuados de diálogo, de negociación y de reajuste. En aras de tal objetivo, es conveniente establecer procedimientos permanentes de negociación,

de renegociación y de repartición solidaria de cargas en la sociedad[9].

Claramente su uso es metafórico, y no jurídico en sentido estricto. Tampoco expresa un nuevo momento político de carácter fundacional sobre bases inciertas, en el cual contratantes reales refunden el Estado, le delegan poderes y le asignan nuevas obligaciones (Courtis y Espejo, 2007). La noción tradicional de contrato social es funcional a la concepción liberal clásica de Estado; por tanto, enfatiza el respeto de las libertades y de la seguridad jurídica, con la correlativa carga para el Estado de llevar a cabo funciones de policía, defensa del orden público y justicia –condiciones todas que también son indispensables para la cohesión social–. El contrato de cohesión social tampoco modifica las obligaciones tradicionales que asumen los ciudadanos en la perspectiva clásica de contrato social, a saber, la aceptación de la legitimidad del ejercicio del poder, la imposición de obligaciones por parte del Estado, la renuncia a la violencia privada, y la aceptación del monopolio estatal de la coerción. Menos aún, designa una serie indefinida de actos discretos, protagonizados por distintos sujetos.

Considerar las obligaciones del Estado –o, visto de otro modo, de la comunidad entera– hacia los individuos respecto de la cohesión social es un objetivo exigente. Porque traducir –aunque sea metafóricamente– a términos contractuales la noción de cohesión social implica una exigencia adicional para el Estado: reconocer los derechos sociales –los cuales tienen un carácter dinámico e históricamente variable– y su goce efectivo en una forma tal que se reconozca y se priorice el interés de grupos y de identidades sociales que han sido excluidos tradicionalmente.

Por esto, un contrato de este carácter plantea el papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática, y apela a que se cumplan tales deberes. Añade también exigencias y demandas de reconocimiento –que no son reducibles a la redistribución de recursos materiales–, relacionadas con la distinción y el reconocimiento de diferencias sociales relevantes, tema al cual ya nos referimos en el apartado previo.

1. ¿Quiénes, y cómo participan?

El eje inclusión/exclusión que plantea la cohesión social pone sobre el tapete la interrogante respecto de cuáles actores participan en el contrato y, correlativamente, sobre las obligaciones recíprocas que se establecen. Para que tenga un sentido de cohesión, deben participar y deben valer los intereses de sectores que tradicionalmente han sido excluidos o marginados de los mecanismos procedimentales de diálogo institucional. Los procedimientos de diálogo, renegociación y reequilibrio entre las partes que requiere la ejecución del contrato permiten tanto concretar, redefinir y actualizar las obligaciones recíprocas, como alertar sobre desviacio-

nes e incumplimientos. Los mecanismos de participación, consulta y diálogo son pertinentes para establecer prioridades de política pública, diseñar las políticas, y evaluar su implementación y seguimiento.

Esta perspectiva además resulta válida no solo para superar parcialmente la exclusión tradicional de sujetos sociales, sino para encarar la complejidad creciente de la vida social, y para captar diferencias sociales relevantes en cada etapa histórica que requieren poner en marcha políticas sensibles a esas diferencias. Ello significa trascender una noción puramente delegativa y representativa de la democracia, en favor de canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social. Es decir, que la perspectiva del contrato de cohesión social fortalece la concepción participativa o deliberativa de la democracia ante los poderes públicos, no como alternativa a la democracia representativa, que sigue siendo la columna vertebral del sistema democrático, sino como un complemento y enriquecimiento.

Por ello, la participación debe tener lugar dentro de los cauces previstos por la democracia representativa y debe gozar de articulaciones institucionales que permitan hacer y visibilizar planteamientos ante los poderes públicos. En ese sentido, es inadecuado promover experiencias de concertación y diálogo en torno a temas cruciales que estén desprovistas de tales articulaciones. Ello, además de alterar inadecuadamente las reglas del juego básicas de la democracia representativa, también usualmente es ineficaz en términos de su impacto en las políticas públicas, con lo cual puede acarrear efectos muy indeseados para la cohesión social, como coadyuvar al desencanto y socavar el afecto ciudadano a la política.

Entre las iniciativas de participación se cuentan el derecho de iniciativa popular para presentar leyes ante el Congreso, las audiencias públicas como mecanismo previo a la toma de decisiones o a la adopción de normas por parte de la Administración y del Congreso, las distintas formas de consulta ciudadana, y los procedimientos de impugnación pública de propuestas de los poderes políticos.

Frecuentemente, los derechos sociales se han desarrollado ampliando la discrecionalidad de los aparatos burocráticos a cargo de la política social (Ferrajoli, 2002). Extender a esta materia la concepción participativa o deliberativa de la democracia destaca cuán importantes son los mecanismos de participación, diálogo y la fiscalización ciudadana respecto de la administración pública. En ese sentido, son vitales los canales de diálogo y participación de los destinatarios de políticas sociales, para que sean comprendidas sus necesidades y reivindicaciones, éstas sean consideradas al priorizar objetivos, y se generen canales de retroalimentación que permitan ajustar y corregir la formulación e implementación de políticas.

Asimismo, esta perspectiva es válida cuando se consideran las demandas de políticas

públicas específicas y de carácter transversal que plantean en la región grupos de mujeres, organizaciones indígenas y de afrodescendientes, o colectivos tales como las personas con discapacidades. Establecer mecanismos de consulta y participación de los destinatarios en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas promete políticas más eficaces y que incrementen el sentido de pertenencia de los ciudadanos.

2. Consecuencias del incumplimiento: los mecanismos de exigibilidad del contrato

Como los contratantes del pacto de cohesión social son desiguales en términos de sus recursos materiales y políticos, deben preverse mecanismos para proteger a las partes más débiles. Entre otros aspectos, evitar imponerles obligaciones desproporcionadas. Pueden establecerse también beneficios que compensen las desigualdades –aspecto que se analizará más adelante en relación con el pacto fiscal que sustenta el contrato de cohesión social–. Asimismo, pueden considerarse formas específicas de consulta. Como requisito para validar modificaciones contractuales, puede en el mismo sentido exigirse cumplir con determinados requisitos procedimentales.

Cuando se considera el financiamiento de los sistemas de protección social y la inversión sectorial en capital humano, la distribución de cargas en el cumplimiento de las exigencias del contrato merece particular atención. Por razones redistributivas y para diferenciar riesgos, los mecanismos de solidaridad permiten modificar el ingreso primario obtenido en el mercado laboral y enfrentar contingencias imprevistas, que resultan catastróficas o insoportables para alguna de las partes (Sojo, 2003).

Respecto de la cohesión social, es crucial considerar el carácter de los instrumentos o medios que se eligen para cubrir el acceso a niveles dignos de vida de toda persona. También es fundamental cómo los diversos grupos sociales participan en la realización de tales exigencias. Por ejemplo, si la distribución de la carga fiscal es redistributiva o regresiva, cuál es el grado de vigencia de los principios solidarios en el financiamiento contributivo de la protección social, y si la política social cuenta con mecanismos redistributivos.

Habiendo explicitado el uso de la metáfora contractual, es válido preguntarse por las consecuencias que acarrea incumplir el contrato, y cuáles son los mecanismos de exigibilidad, cuestión que se sitúa en el plano de las denominadas “garantías” de los derechos. No casualmente, el término jurídico “garantía” se origina en el campo contractual, donde es de uso corriente: así, se habla de garantías hipotecarias, garantía de un contrato de alquiler, etcétera. Como se vió, la noción de contrato supone reglas que confieren poder para consensuar derechos y obligaciones. Sin embargo, ya que la efectividad no puede quedar librada únicamente a la buena voluntad de los contratantes

o bien, en el contexto de la cohesión social, a la del Estado, para hablar con propiedad de un derecho fundado en las obligaciones asumidas en el contrato, se requieren también mecanismos de garantía.

La reflexión sobre la noción tradicional de garantía cobra particular relevancia en materia de obligaciones relacionadas con la cohesión social. Los procedimientos de exclusión mercantil característicos de la concepción relacional del contrato no pueden trasladarse al campo de la cohesión social, dado el carácter de las partes y la inevitabilidad de la coexistencia social en un ámbito territorial estatal. Tampoco hay un equivalente exacto de la sanción de "deserción" del contrato social, en caso de que una sección de la población considere incumplidas las obligaciones que el Estado tiene a cargo[11]; aunque algunos matices relacionados con esta idea emergen en ciertos instrumentos de autotutela.

Como primer paso para avanzar en la reflexión sobre las consecuencias de incumplimiento del contrato de cohesión social, es adecuado aclarar qué se entiende por garantía. Las garantías son mecanismos o técnicas de tutela de los derechos, destinados a asegurar su efectividad. En el campo estricto de la teoría contractual del derecho privado, la garantía principal de un contrato es su exigibilidad judicial o justiciabilidad en caso de incumplimiento, y habitualmente se habla también de garantías para referirse a una serie de técnicas que fortalecen la efectividad de esa justiciabilidad[12]. Pero cuando la idea de garantía se traslada a la metáfora contractual de los poderes y deberes del Estado, debe ser adaptada de manera considerable.

Cabe comenzar por recordar que la primera forma de garantía social o extrainstitucional en la esfera pública consiste en que los derechos civiles y políticos se ejerzan de manera irrestricta, especialmente aquellos que permiten criticar al gobierno, dirigirle reclamos, participar en la vida política y proponer alternativas políticas. Es decir, las libertades de conciencia, de expresión, de reunión, de manifestación y de asociación, el derecho a votar, el derecho de petición, el derecho a formar partidos políticos, y a aspirar a cargos electivos y a otros cargos públicos en igualdad de condiciones, etcétera. Como ya se trató en el apartado I, los derechos humanos son interdependientes e indivisibles: la satisfacción de derechos sociales es indispensable para la existencia de derechos civiles y políticos, que para ejercerse requieren también al menos una satisfacción de las necesidades humanas básicas. Inversamente, los derechos civiles y políticos son indispensables para controlar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de derechos sociales: sin su respeto, el Estado se apropiaría de la discusión sobre las necesidades insatisfechas de grupos sociales, y acallaría toda posibilidad de crítica y de cambio por parte de la ciudadanía.

Respecto de la cohesión social, cabe refe-

rirse a las garantías relacionadas con los derechos sociales, y destacar algunos aspectos pertinentes de las garantías políticas. De las garantías políticas, debe realzarse la garantía de igualdad y la prohibición de discriminación, y los principios de generalidad y universalidad de la ley. Además, en materia de derechos sociales se ha desarrollado como complemento de la necesaria progresividad de los avances en el área social, la prohibición de regresividad o retroceso, que limita la posibilidad de que el Estado reduzca niveles de protección social que ya fueron asegurados normativamente.

El goce efectivo de los derechos sociales previene de la irrupción de formas radicales de autotutela, que pueden afectar la tranquilidad pública, la libertad de circulación, el respeto a la legalidad o a la propiedad ajena[13]. La irrupción eventual de formas radicales de autotutela puede, de manera negativa, inducir a la cooperación a quienes teman irrupciones radicales de otros debido a eventuales desafectos con las reglas de convivencia vigentes; en este caso, la amenaza de ruptura hace de la cooperación una acción racional para la vida en común entre los seres humanos (Bonvechi y Cruces, 2006). Pero debe reconocerse que la historia de los derechos sociales, en buena medida, es la historia del empleo ostensivo de algunas formas de autotutela de derechos y de su posterior reconocimiento e institucionalización. Algunas formas han sido explícitamente incorporadas y reguladas por el ordenamiento jurídico: el ejemplo más típico es el derecho a huelga[14]. Otras, consisten en modalidades de ejercicio de otros derechos y libertades: así, las marchas, movilizaciones y protestas sociales, los boicots de consumidores y usuarios y otros modos de expresar públicamente disconformidad, como las huelgas de hambre, son ejemplos del ejercicio de libertades tales como las de reunión, expresión y manifestación, la libertad de contratar, o la libertad de disponer del propio cuerpo

En la región, en este marco puede además hacerse efectivo el espíritu universal que contienen principios como los de Limburgo y Maastrich, que admiten, por un lado, que el cumplimiento de las garantías de contenidos mínimos debe evaluarse considerar la limitación de recursos, pues las medidas deben tomarse hasta el máximo de los recursos de que se disponga. Pero, por otra parte, que un Estado sólo puede aducir el no cumplimiento de las obligaciones mínimas por la falta de recursos disponibles, siempre y cuando demuestre que ha realizado todo esfuerzo a su alcance para utilizar la totalidad de los recursos que están a su disposición en pos de satisfacer, con carácter prioritario, estas obligaciones mínimas (Abramovich y Courtis, 2002, p. 90).

Habitualmente, las normas constitucionales relacionadas con derechos sociales imponen misiones al Estado, y encomiendan a los poderes públicos realizar ciertas metas y velar porque se satisfagan ciertas necesidades en

materia de salud, vivienda o la defensa del medio ambiente. Muchas constituciones recientes y algunos tratados internacionales de derechos humanos también encomiendan al Estado adoptar medidas de acción positiva para remover obstáculos socio-económicos que impiden la plena realización de los derechos y establecer medidas de trato diferenciado en favor de grupos sociales que han sido desaventajados históricamente, como las mujeres, los indígenas, los niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, y otros más. Recientemente, también se ha tendido a reforzar el sistema de controles, con la creación de órganos de contralor novedosos, como la institución del *Ombudsman* o Defensor del pueblo, o de instituciones públicas que proveen una auditoría financiera independiente.

Por su parte, las llamadas garantías jurisdiccionales otorgan a los titulares de derechos la capacidad de someter denuncias de incumplimiento de las obligaciones emanadas de esos derechos ante un poder independiente de los sujetos obligados –sean estos públicos o privados– y, dado el caso, confieren competencia a ese poder independiente para forzar el cumplimiento y establecer reparaciones o sanciones. Se trata de garantías secundarias, es decir, que entran en juego sólo cuando los poderes encargados de concretar e implementar derechos incumplen con su obligación: recién entonces cobra sentido la posibilidad de reclamo judicial.

Sobre este punto, la metáfora contractual aplicada a la legitimación del poder estatal no se aparta significativamente del espacio que ocupa la judiciabilidad en el terreno tradicional de los contratos entre individuos. Es decir, que la solución de controversias vinculadas con incumplimientos alegados debe iniciarse con el diálogo entre los contratantes, ya que el litigio judicial por su carácter contencioso insume costos y tiempo, y es adecuado sólo cuando no hay solución posible por otra vía[15].

Una preocupación central de la teoría jurídica contemporánea ha sido, justamente, la efectividad de las garantías jurisdiccionales, particularmente cuando el Estado incumple o viola derechos fundamentales. Por su parte, las garantías sociales o extra-institucionales son instrumentos de defensa o tutela de los derechos, cuya operación depende directamente de sus titulares y no de la actuación de los poderes públicos y se usan fundamentalmente en momentos de conflicto.

Se hace necesario desarrollar instrumentos que permitan detectar incumplimientos, exigencia que conecta con la discusión contemporánea sobre la necesidad de desarrollar indicadores en materia de derechos humanos en general, y de derechos económicos, sociales y culturales en particular.

En materia de derechos sociales, el acceso a la información pública supone poder informarse y poder evaluar las políticas sociales a partir de indicadores relativos al contenido de

esas políticas y a sus resultados[16]. El Estado debe producir y poner a disposición de los ciudadanos, como mínimo, información sobre el estado de la situación de las diferentes áreas concernidas, especialmente cuando su descripción requiera de mediciones expresadas mediante indicadores. También sobre el contenido de las políticas públicas desarrolladas o proyectadas, con expresa mención de sus fundamentos, objetivos, plazos de realización y recursos involucrados. La información a disposición del público debe incluir datos que permitan ilustrar la situación de los derechos cuya satisfacción requiere del desarrollo de políticas públicas, por ejemplo, en materia de salud, educación, vivienda, seguridad social, alimentación y acceso a agua.

En segundo lugar, es importante instaurar mecanismos de denuncia, consideración y solución de los incumplimientos. Esta exigencia debe enmarcarse en el diseño y perfeccionamiento de mecanismos de responsabilidad política y jurídica, y en la discusión sobre las responsabilidades *(accountability)* de los poderes políticos.

En el horizonte del cumplimiento del contrato y en aras de la responsabilidad ciudadana ante los derechos de los demás, es necesario modificar sustancialmente ciertos vínculos tradicionales con el Estado, sean individuales o en tanto miembros de determinadas colectividades. Por ejemplo, superar el uso corporatista de la política social requiere que el Estado recupere su lugar en tanto garante del bien común, y se sustraiga de la captura de grupos de interés. Otro ámbito de innovación, en el que se ha avanzado en la última década para superar prestaciones asistenciales, consiste en consolidar los compromisos y corresponsabilidades de beneficiarios de los programas sociales seleccionados de manera no clientelista, trueque que hace a los beneficiarios corresponsables de encarar sus dificultades. Otro terreno en que debe modificarse la relación del ciudadano con el Estado tiene que ver con lograr una consistencia entre la provisión pública de servicios y la eficiencia; aquí la óptica es la del ciudadano en tanto funcionario público: para mejorar la calidad y pertinencia de los servicios sociales, elevar la equidad y garantizar coberturas adecuadas deben estructurar incentivos conforme a nuevas reglas del juego asociadas con criterios de desempeño y con el rendimiento de cuentas. Otro plano tiene que ver con el ciudadano en tanto participe de la combinación público privada; tanto para asegurar la eficiencia y la eficacia de las prestaciones, como para contribuir a que se satisfagan las condiciones de equidad, toda combinación pública privada debe estar regida por regulaciones y por procedimientos que garanticen relaciones de competencia (Sojo, 1999). Como se ve, los mecanismos requeridos para superar estas lógicas contribuyen al cumplimiento del contrato de cohesión social.

III. Un énfasis renovado del financiamiento

El contrato de cohesión social se cristaliza en un pacto fiscal, combinado con recursos de los sistemas contributivos. Es prioritario establecer reglas fiscales claras, que se contemplen niveles y fuentes de financiamiento contributivo y no contributivo de carácter solidario, y reconocer umbrales de satisfacción de derechos sociales que sean explícitos, garantizados y exigibles (CEPAL, 2006).

Se requiere voluntad política para decidir sobre aspectos esenciales tales como la estructura de financiamiento y la provisión de prestaciones y el monto y la naturaleza de la solidaridad. La relación entre el financiamiento con impuestos generales y el contributivo puede resultar conflictiva, pues en casi todos los países existe habitualmente un sistema de protección social contributivo, respecto del cual cabe establecer niveles de financiamiento solidario, que pueden ser distintos a los vigentes. Para resolver estos dilemas, cabe considerar mecanismos que impriman solidaridad al financiamiento y contribuyan a la provisión eficiente de prestaciones. Para incrementar la solidaridad de los sistemas de protección social, por ejemplo, pueden crearse fondos de solidaridad, que consideran la capacidad contributiva y la diversificación de riesgos. También son fundamentales regulaciones en materia de aseguramiento y en cualquier circunstancia de combinación público-privada, para evitar dinámicas de "descreme".

El pacto, en consonancia con los principios de universalidad y solidaridad (CEPAL, 2000), debe velar por la transparencia y la eficacia en el uso de recursos. Debe apuntar a construir consensos que permitan garantizar umbrales de protección social a todo miembro de la sociedad por el solo hecho de ser ciudadano, que sean realista en función del nivel de desarrollo de la sociedad y del margen viable de redistribución y transferencias entre distintos sectores, y que implica actuar en aras de su viabilidad política, como asimismo expandir los umbrales de protección, de previsión y de inversión social. Tanto el ritmo de expansión como su secuencia y progresividad deben considerar un margen para redistribuir recursos, pero también su ampliación mediante el crecimiento económico. Las medidas redistributivas deben resguardar la competitividad, y que el crecimiento económico sea sostenible.

A lo anterior se agrega el desarrollo de formas concretas de solidaridad, cuyos mecanismos pueden variar de un país a otro, por razones de edad, género o condiciones de empleo, ingreso y vulnerabilidades específicas; forjar una institucionalidad social que tenga suficiente autoridad y legitimidad; y velar por la vigencia efectiva de la solidaridad en el financiamiento fiscal y contributivo, también mediante la regulación.

En el caso de los sistemas contributivos, la solidaridad debe buscarse en el marco de la

optimización social de los aportes. Asimismo, debe aspirarse a determinadas retribuciones a partir de los aportes, que eviten abusos en nombre del principio de solidaridad. Debe vincularse el esfuerzo contributivo individual tanto con la cantidad y calidad de las prestaciones efectivas, como con el principio de solidaridad. Debe finalmente avanzarse en la progresividad en materia de gasto social y de carga tributaria; beneficiar claramente a los grupos más desprotegidos mediante la inversión social, e introducir estándares sobre efectos en materia de cohesión social del incremento de recursos que el Estado deberá asumir como una obligación derivada del pacto.

Quisiéramos concluir señalando que el concepto de contrato social como factor de cohesión social, si bien arranca del principio de la indivisibilidad de los derechos, considera con realismo la relación entre cumplimiento y exigibilidad de ellos de acuerdo a los recursos disponibles, planteándose, eso sí, la aspiración a las metas más altas posibles de alcanzar.

De otra parte, a partir del "amable escepticismo" frente a la naturaleza humana, se pone el acento en que los elementos de solidaridad que este contrato conlleva, tienen como contraparte el beneficio no sólo colectivo sino individual, que genera una sociedad más cohesionada, justa y pacífica.

Referencias bibliográficas

Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid.

Appiah, Kwame Anthony (2007), *La identidad de los diferentes*, Katz editores, Buenos Aires.

Argullol, Rafael (2007), "Contra la opinión pública", El País, Madrid, 24 de junio, p. 19

Baylos, Antonio (1987), Derecho de huelga y servicios esenciales, Tecnos, Madrid

– (991), Derecho del trabajo: modelo para armar, Trotta, Madrid.

Bauman, Zygmunt (2003a), *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires y México.

Bauman, Zygmunt (2003b) "De peregrino a turista, o una breve historia de la identidad" en Stuart Hall y Paul du Gay, *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Bonvechi, Alejandro y Guillermo Cruces (s/f), "Breve nota sobre cohesión social, contrato social e incentivos", mimeo.

Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996), *Esa esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, UNESCO y Nueva Sociedad, primera edición.

Castedo, Leopoldo (1999), *Fundamentos culturales de la integración latinoamericana*, Dolmen Ediciones, Caracas-Montevideo-Santiago de Chile.

CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, enero.

– (2006), La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago de Chile.

– (2000), Equidad, desarrollo y ciudadanía, LC/G.2071(SES.28/3, Santiago de Chile.

Cebrián, Juan Luis, *El País*, 12.9.2006, p. 33.

Costa Sérgio (2007) "Unidos e iguais? Anti-racismo e solidariedade no Brasil contemporâneo", artículo incluído en esta misma revista.

Courtis, Christian y Nicolás Espejo (2007), "Por un contrato de cohesión social: apuntes exploratorios", CEPAL, *Serie Políticas Sociales* No. 129, Santiago de Chile, abril.

Da Matta, Roberto (s.f.) Você Sabe com Quem Esta Falando? Um Ensaio sobre a Distinçao entre Indivíduo e Pessoa no Brasil, en Roberto Da Matta, *Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociología do dilema brasileiro*, Zahar Editores, Rio de Janeiro.

Fajnzylver, Fernando (1990), Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", Cuadernos de la CEPAL No. 60, CEPAL, Santiago de Chile.

Ferrajoli, Luigi (2002), *Derechos y garantías: La ley del más débil*, Editorial Trotta, tercera edición, Madrid.

Filgueira, Fernando (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", CEPAL, Serie Políticas sociales, Santiago de Chile, en prensa..

Gargarella, Roberto (2005), "El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema", en Roberto Gargarella (ed.), *El derecho a resistir el derecho*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

– (2000), "Expresión cívica y 'cortes de ruta'", en Felipe González y Felipe Viveros (eds.), "Igualdad, libertad de expresión e interés público", Universidad Diego Portales, *Serie Publicaciones Especiales* No.10, Santiago, Chile.

Hirschman, Albert (1977), *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México CEPAL.

Jones, Robert Alun (1986). *Emile Durkheim: An Introduction to Four Major Works.* Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc., y de textos de Durkheim (1893), *Division of Labor in Society*, allí citados.

CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

Hall, Stuart (2003), "Introducción: ¿quién necesita identidad?, en Stuart Hall y Paul du Gay, *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Hopenhayn, Martín (2005), *América Latina: Desigual y desconcentrada*, Grupo Editorial Norma, primera edición, Buenos Aires.

Mamani, Pablo (2006) "Hacia un estado multicéntrico construido con tecnología indígena comunal", entrevista realizada por Juan Ibarrondo y Luis Karlos García, publicada en *Página de izquierda antiautoritaria*, http://www.eutsi.org/kea.

Marramao, Giacomo (2006), *Pasaje a Occidente. Filosofía y globalización*, Katz Editores, Buenos Aires.

Martín-Barbero, Jesús (1987), *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía,* Editorial Gustavo Gilli, Barcelona.

O´Donnell, Guillermo (2001), "La irrenunciabilidad del Estado de derecho", *Revista Instituciones y Desarrollo* No.8 y 9, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, págs. 43-82 http://www.iigov.org/revista/?p=8_02.

Ottone, Ernesto (2005), "Norberto Bobbio por Agustín Squella: un libro necesario", en *Estudios Públicos* No. 99, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Ottone, Ernesto y Miguel Torres (2007), El Panorama estratégico latinoamericano, Ponencia presentada en "Seminario sobre desarrollo económico, desarrollo social y comunicaciones móviles en América Latina", Fundación Telefónica, Buenos Aires, abril, mimeo.

Pamuk, Orhan (2006), *El libro negro*, Editorial Alfaguara, Ciudad de México, primera edición.

PNUD (2004a), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos,* Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A.

Savater, Fernando (2007) "La identidad de los diferentes", Babelia, Diario *El País*, 7 julio

Sen, Amartya (2006), *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, WW. Norton & Company, New York.

Sojo, Ana (2003), "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* No. 80, agosto.

– (1999), "Por un vínculo renovado entre los ciudadanos y el Estado ante los retos de la politica social", Conferencia en lanzamiento del libro compilado por Jorge Carpio e Irene Novacovsky, *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales,* Fondo Cultura Económica/SIEMPRO/FLACSO, Buenos Aires, 23 de julio, mimeo.

Torres, Juan Carlos (s.f.) "La cohesión social en democracia", mimeo.

Velásquez Nimatuj, Irma (2007), Derechos de los pueblos indígenas, diversidad étnica y cultural, y cohesión social en Centroamérica, exposición en seminario sobre cohesión social organizado por ICEFI, CAF y CIEPLAN.

Notas

1 El planteamiento de Durkheim se formula a partir de Robert Alun Jones (1986) y de textos de Durkheim de su obra *Division of Labor in Society,* publicada en 1893, allí citados.

2 Según Durkheim (Ib.) la naturaleza humana es dual en cuanto a la conciencia. La conciencia individual es personal, representa la personalidad individual, que actúa también por consideraciones de interés individual. La conciencia orgánica, por su parte, es representativa de la sociedad y de todos, y determina una moral en interés de la sociedad, de acuerdo con la cual el individuo, en virtud de sus semejanzas con otros, se liga con el orden social. ¿Cuál es, entonces, el primer principio de la ética y cuál es la relación de la ética con la sociedad? La menos incontestable de las reglas morales es la que ordena internalizar la conciencia colectiva de los grupos a los que se pertenece, y su calidad moral se deriva de la función esencial que cumple contra la desintegración social. La regla opuesta, que ordena la especialización en el marco de la división social del trabajo no es menos imperativa, y es moral porque requiere obediencia tras un cierto estadio de la evolución social y es esencial para la cohesión social. La moral hace posible la sociedad y ésta última será tan sólida, como numerosos y fuertes sean los vínculos de pertenencia a ella.

3 Remitimos a CEPAL (2007), capítulo III, que provee un diagnóstico de los avances y asignaturas pendientes en cuanto a las brechas sociales.

4 El capítulo IV de CEPAL (2006) es una indagación, eminentemente demoscópica, acerca del sentido de pertenencia de los individuos a las sociedades nacionales.

5 Que recupera el sistema de turnos (las parcialidades de arriba y abajo), la idea de territorio en forma de archipiélago y de centros diseminados capaces de coordinarse en momentos concretos, de crisis o de avance social aunque tengan intereses contrapuestos. Un "descentramiento" del poder, que utilice "tecnologías de poder" diseminadas, dispersas, territorializadas, simultáneas y rotativas, para evitar la acumulación de poder en ciertos sectores sociales y sin un centro único para evitar la hegemonía totalitaria. Se trata de socavar desde dentro el poder del Estado y las instituciones republicanas de forma simbólica y material, y desde los micro centros de poder indígena rurales y urbanos (Mamami, 2007).

6 En Brasil, a solicitud de los responsables del censo, la gente llegó hasta a sugerir 134 términos para describir el color de su piel.

7 Sobre el caso de Brasil, ver (Costa , 2007) en esta misma revista.

8 Este apartado sintetiza literalmente algunos planteamientos del capítulo VI de CEPAL (2007). Aquel capítulo se basó latamente en una consultoría realizada por Christian Courtis y Nicolás Espejo para la CEPAL, que tuvo como propósito precisamente nutrir tales planteamientos. Algunas de sus ideas originales se modificaron, ajustaron y reformularon; otras se asumen sin mayores modificaciones. Estos planteamientos tienen como base una extensa bibliografía que no incluimos por razones de espacio y que puede consultarse en CEPAL (2007) y en Courtis y Espejo (2007).

9 Del bagaje de la filosofía política sobre la comprensión del término contrato, como puede inferirse, esta perspectiva adopta la concepción contemporánea de contrato relacional, que en varios sentidos dista de la teoría contractual tradicional. Por razones de espacio y énfasis, las distinciones entre ambas teorías no se exponen acá, y se remite a Courtis y Espejo (2007), de donde se toman los planteamientos.

10 En su sentido jurídico convencional, el contrato es un esquema de referencia jurídico-institucional de la actividad de intercambio entre individuos, que crea y transfiere derechos y

obligaciones y permite el reclamo judicial en caso de incumplimiento. Si bien su carácter es voluntario –ya que no emana de actos o hechos no controlables por el sujeto que quedará obligado por él– el contrato jurídico tiene resultados normativos, en tanto guía y da sentido a los actos respecto del fin que estipula (Courtis y Espejo, 2007).

11 Respecto de una restricción semejante prevenía Hirschman (1976) hace años al plantear las limitaciones a "la salida" de la comunidad a la que se pertenece.

12 Entre ellas, la extensión subsidiaria del reclamo judicial a otras personas consideradas solventes, la separación o la demostración de existencia de bienes o valores para demostrar que existen medios suficientes para afrontar un potencial reclamo, y el establecimiento de procedimientos privilegiados de reclamo –como es el caso de los denominados títulos ejecutivos, que limitan los campos de posible discusión ante un reclamo judicial–.

13 Ver Roberto Gargarella (2000), pp. 285-293 y (2005), pp. 13-48.

14 Cfr., respecto del derecho de huelga como forma de autotutela de los derechos de los trabajadores, Baylos Grau (1987) y (1991), Cap. 4.

15 Sobre las restricciones e inconveniencias de la judiciabilidad de los derechos sociales, ver capítulo I de CEPAL (2007) y Abramovich y Courtis, 2002, p. 249.

16 Ver capítulo dos de CEPAL (2007).

Álvaro Espina
Ministerio de Economía y Hacienda, España

Estado de bienestar, empleo y competitividad: el caso de España y la agenda iberoamericana[1]

Resumen:

El trabajo sintetiza la ponencia-marco presentada por el autor en la Conferencia Internacional "Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina"(Madrid, 26-27 de abril de 2007). En él se examinan las etapas de edificación y los principales componentes del Estado de bienestar en España, enmarcándolos en el contexto del proceso de modernización, y se realiza un diagnóstico de las causas que contribuyen a explicar el fracaso del primer intento, y el moderado éxito con que se salda el segundo intento, que se corresponde con el último tercio de siglo, desde la transición a la democracia en España. El diagnóstico sirve para extraer un cierto número de enseñanzas, algunas de las cuales pueden resultar útiles para el diseño de políticas de cohesión en América Latina, que ha compartido con España muchos rasgos de lo que se viene denominando "el modelo latino de modernización". El estudio destaca, en particular, la correspondencia entre el diseño de las principales políticas de protección social y la creación de un marco consensuado de relaciones industriales y negociación colectiva, capaz de producir grandes acuerdos sociales y sostenerlos en el tiempo, y la construcción de cuatro grandes pilares de bienestar, de carácter universalista y con estructura federal: los sistemas educativo, sanitario, de garantía de renta mínima y de dependencia.

Palabras clave:

Bienestar, empleo, relaciones industriales, competitividad, cohesión social.

Abstract:

The work synthesizes the paper presented by the author to the International Conference "Welfare state and competitiveness. The European experience and the Agenda for Latin America" (Madrid, April 26-27, 2007). In it there are examined the stages of making and the principal components of the Welfare state in Spain, framing them in the context of the process of modernization. An analysis is done also of the reasons that help to explain the failure of the first attempt, and the moderate success

of the second attempt, which develops during the last third of century, after the transition to the democracy in Spain. This diagnosis serves to extract a certain number of lessons, some of which can turn out to be useful for the design of cohesion policies in Latin America, which has shared with Spain many features of what one comes naming "the Latin model of modernization". The study stands out, especially, the correspondence between the design of the principal policies of social protection and the creation of a consensual frame of industrial relations and collective bargaining, capable of producing great social agreements and to support them in the time, and the construction of four broad pillars of welfare, of an universal character: the educational system, the national health service, the guarantee of minimal revenue and the system of dependence, all of them provided with a federal structure.

Key words:

Welfare, employment, industrial relations, competitiveness, social cohesion.

Resumo*:*

O trabalho sintetiza a comunicação-marco apresentada pelo autor na Conferência Internacional "Estado de bem-estar e competitividade. A experiência Européia e a Agenda para a América Latina", *(*Madrid, 26-27 de abril de 2007*).* Nele se examinam os períodos de edificação e os principais componentes do Estado de bem-estar na Espanha, no contexto do processo de modernização, e se realiza um diagnóstico das causas que contribuem para explicar o fracasso da primeira tentativa, e o moderado sucesso com que se resolve a segunda tentativa, que corresponde ao último terço de século, desde a transição à democracia na Espanha. O diagnóstico serve para extrair um certo número de ensinamentos, alguns dos quais podem resultar úteis para o design de políticas de coesão na América Latina, que compartilhou com a Espanha muitos traços do que se vem denominando "o modelo latino de modernização". O estudo destaca, em particular, a correspondência entre o design das principais políticas de proteção social e a criação de um marco pactuado de relações industriais e negociação coletiva, capaz de produzir grandes acordos sociais e sustentá-los no tempo, e a construção de quatro grandes pilares de bem-estar, de caráter universalista e com estrutura federal*:* os sistemas educativos, sanitário, a garantia de renda mínima e de dependência.

Palavras chave:

Bem-estar, emprego, relações industriais, competitividade, coesão social.

Álvaro Espina
Ministerio de Economía y Hacienda, España

Estado de bienestar, empleo y competitividad: el caso de España y la agenda iberoamericana

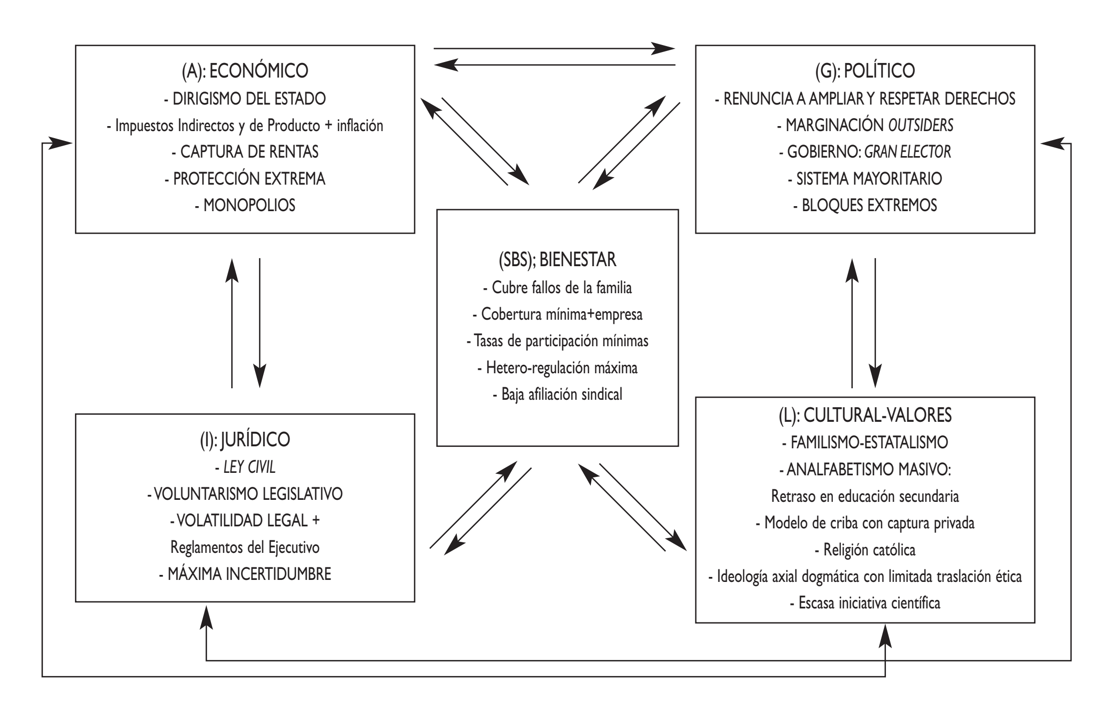
I. Introducción: el modelo latino de modernización

Toda práctica institucional nacional resulta idiosincrásica y sus avances se encuentran fuertemente condicionados por su propia historia, lo que la hace difícilmente trasplantable o reproducible. Sin embargo, la experiencia comparada pone de relieve la existencia de ciertas afinidades y similitudes entre variedades del sistema social que comparten rasgos institucionales comunes, como sucede con la que algunos científicos sociales han coincidido en denominar el "modelo latino". En mi contribución a la *Conferencia Internacional Estado de bienestar y competitividad: La experiencia europea y la agenda para América Latina*, celebrada en Madrid los días 26 y 27 de abril de 2007, he empleado una versión ampliada del modelo *AGIL* –formulado originalmente por Parsons y Smelser[2]– para sintetizar en cinco subsistemas sociales los ámbitos institucionales en que se desenvuelve el largo proceso al que la sociología del cambio social denomina modernización, que es el marco que encuadra la edificación del Estado de bienestar en Europa. Aunque la globalización ha dado lugar a una mayor o menor hibridación de todos los sistemas sociales, el efecto de "pegajosidad" derivado de la trayectoria histórica *(path-dependence)* en los entramados institucionales condiciona la capacidad de maniobra de las reformas y las políticas actuales, en función de la senda histórica de modernización transitada por cada país. En ese sentido, en la medida en que se acepte la existencia de una variedad latina en el proceso de modernización, la pertenencia a ella facilita la utilización de experiencias compartidas dentro del grupo.

El rasgo más sobresaliente del primer intento de modernización del modelo latino, en términos históricos, consiste en la resistencia a avanzar hacia la diferenciación de susbsistemas sociales y en la propensión al dirigismo ejercido desde el sistema político sobre los demás, como se refleja en el diagrama I. Esa fue, precisamente, la principal causa del fracaso de la modernización española hasta el último cuarto del siglo XX, porque la indiferenciación restó impulso para alimentar el proceso de innovación generalizada en que consiste la modernización, cuyo impulso ha de ser necesariamente policéntrico, so pena de generar sesgos incompatibles con la orientación general del crecimiento económico moderno, derivados de la propia definición y reglas de funcionamiento del sistema político, que, en palabras de D. C. North *(2005)*:

> "No es necesariamente una parte desinteresada y altruista en la economía sino que tiene incentivos muy fuertes para actuar de forma oportunista en orden a maximizar las rentas de quienes acceden al proceso gubernamental de toma de decisiones..... *(*u otorgar beneficios clientelares*)*, de modo que no puede darse por supuesto que los gobiernos diseñen y apliquen reglas de juego que fomenten la actividad productiva" *(*p. 67*)*.

Diagrama 1
Primera modernización: Modelo Latino



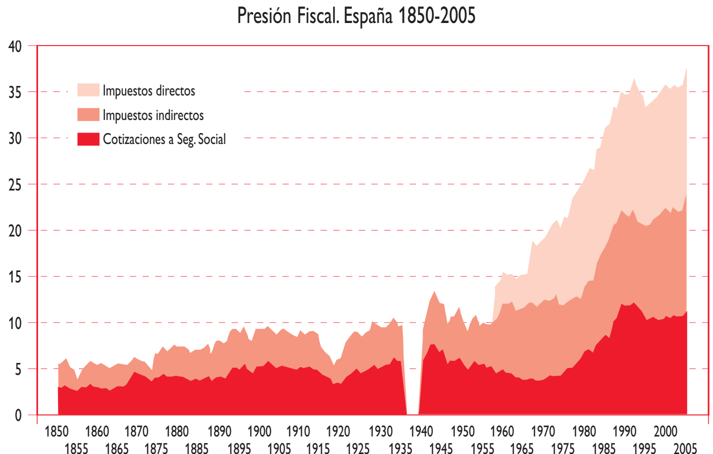
De ahí que toda injerencia discrecional del sistema político sobre los otros subsistemas deba ser contemplada con precaución y ofrecer las máximas garantías de que se lleva a cabo respetando escrupulosamente las reglas formales de toma de decisiones y la necesaria autonomía de aquéllos –ya se trate del sistema económico, el cultural o el jurídico–, y especialmente en lo que se refiere al sistema de bienestar, que constituye un poderoso "recurso de poder". En lo que se refiere a Latinoamérica, el examen de lo ocurrido en catorce países entre 1973 y 1997 señala una tendencia hacia la disminución de peso del gasto en los sistemas de seguridad social más propensos a producir transferencias de renta hacia los sectores clientes del poder y un aumento de los sistemas de bienestar más universalistas, como salud y educación (Kaufman y Segura-Ubiergo, 2001), por mucho que otros indicadores de modernización institucional sitúen a la región entre 1970 y 2004 por debajo de la mitad de las cifras estimadas para los países más industrializados (especialmente en el caso de los indicadores de "independencia judicial" y "ley y orden"). Así pues, en ausencia de políticas de fortalecimiento institucional, las probabilidades de convergencia económica y de crecimiento a largo plazo resultarían muy limitadas (Edwards, 2007)

II. Cinco causas de fracaso en el modelo latino

La principal característica distintiva del fracaso histórico del modelo latino radica en la insuficiencia fiscal –cuya evolución histórica en España queda reflejada en el gráfico 1–, que produjo una incapacidad endémica para aplicar políticas de bienestar y condujo a la búsqueda de fuentes espurias de financiación, que dañaron el crecimiento y produjeron inflación, elevando la aversión al riesgo de los individuos (Mayda, O'Rourke *et al.*, 2007).

Gráfico 1

Presión Fiscal. España 1850-2005



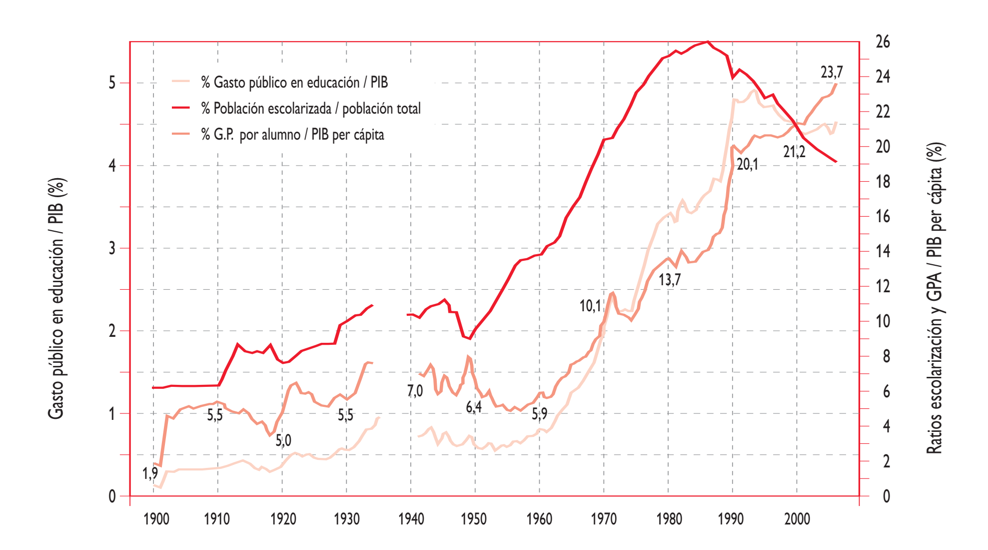
La resolución de este problema fue la primera tarea de la transición democrática española y se puso en marcha a través del consenso interpartidario plasmado en los Pactos de la Moncloa. Esta experiencia permite extraer cinco recomendaciones o prioridades estratégicas para la edificación tardía de un sistema fiscal moderno en América Latina: 1) Devolver la centralidad a la imposición sobre la renta, aunque sin menospreciar impuestos "especiales" ni fuentes "heterodoxas", disminuyendo la dependencia de ingresos "paratributarios", coyunturales y asistemáticos. 2) Acometer el diseño de un "sistema tributario" con transparencia y perseverancia, poniendo énfasis no solo en la normativa sino, sobre todo, en su aplicación efectiva y generalizada. 3) Vincular los impuestos a las actuaciones de gasto y las políticas públicas sobre las que existe amplio consenso, para elevar el apoyo social a las reformas tributarias. 4) Centrar las reformas sobre la ampliación de la base tributaria y de los sujetos obligados a tributar, más que sobre el aumento de las tasas de los gravámenes. 5) Mejorar los procedimientos para hacer efectivos los tributos, reforzando la administración tributaria, coordinando a todas las administraciones que gestionan recursos públicos y mejorando las bases informativas y los registros (Carbajo, 2007).

Porque lo que parece evidente es que Latinoamérica se encuentra actualmente en la zona inferior de la curva de Laffer, zona en la que un aumento de la presión fiscal y del gasto eleva el crecimiento y contribuye a mejorar la eficiencia y la equidad. El punto de equilibrio –dado el nivel de ingresos de la región– parece situar la presión fiscal y el gasto óptimos entre tres y cuatro puntos porcentuales del PIB por encima del nivel medio actual. No cabe minusvalorar, sin embargo, las dificultades de acometer esta tarea allí donde la captura del Estado por los intereses particulares y el carácter regresivo de la redistribución de la renta, implícito en buena parte de las políticas públicas, impiden que éstas alcancen masa crítica, lo que daña gravemente sus resultados. La insuficiencia de políticas públicas y la ausencia de resultados retroalimenta el proceso, mina la confianza social en el Estado y explica que buena parte de la región se encuentre sumida en un estado al que podríamos denominar de "desánimo fiscal". De las posibilidades efectivas de invertir este círculo vicioso da buena cuenta el rápido avance de la confianza en el Estado registrada en Uruguay y algunos otros países entre 2003 a 2005 –y, viceversa, la rápida pérdida de confianza allí donde han aparecido escándalos de corrupción–. Cebar la bomba para ascender hasta el punto óptimo de la curva de Laffer requerirá necesariamente apoyo externo (Oriol Prats *et al.*, 2007). Para resultar óptima, sin embargo, la cooperación externa debe producir efectos multiplicadores, empleando mecanismos de cofinanciación –como sucede con las políticas de cohesión

dentro de la UE– y una condicionalidad moderada, seleccionando políticas y programas de actuación cuya complementariedad no sirva para reforzar el carácter regresivo de las políticas públicas domésticas.

El segundo problema endémico –asociado obviamente al primero–, es el de la incuria en la acumulación de recursos humanos. Una acumulación que solo puede ser fruto de la inversión sostenida destinada a elevar su cantidad y calidad, y que constituye la palanca estratégica para desencadenar procesos de desarrollo endógeno. Como se observa en el gráfico 2, en España el calendario de este retraso respecto a los países centrales de Europa coincide básicamente con el calendario del atraso en que incurrió el proceso español de modernización, que fue aproximadamente de setenta años. El esfuerzo de la etapa democrática española se sintetiza en el aumento en un 50% del número medio de años de escolarización del conjunto de la población, razón por la cual este *stock* de recursos humanos se encuentra muy desigualmente distribuido en razón de la edad. Por otra parte, las políticas de compensación interterritorial no han impedido que las diferencias de educación todavía existentes sean responsables del 40% del diferencial de productividad entre Comunidades Autónomas (De la Fuente y Doménech, 2006).

Gráfico 2
Ratios de Escolarización y Gasto Público



En el panorama internacional se distinguen dos modelos de políticas educativas: el denominado “enfoque del capital humano” y el “modelo de recursos humanos”. El primero trata la educación como un bien y un recurso privado –cuya adquisición y posesión reporta beneficios a los individuos– y lo deja en manos de los particulares, aunque eventualmente otorgue ciertos beneficios a la inversión en esta forma de “capital”, porque considera que produce también externalidades positivas para el progreso económico del conjunto de la sociedad. Pero el proceso se desenvuelve con autonomía, impulsado por el simple juego de la oferta y la demanda, y por los estímulos económicos del mercado.

El segundo considera la disponibilidad de recursos humanos directamente como un fin de interés colectivo y establece políticas públicas con el fin de garantizar una disponibilidad abundante de los mismos, anticipándose a su demanda. La congruencia entre subsistemas sociales hace que el primer modelo solo funcione bien cuando el mercado de trabajo de titulados premia adecuadamente la adquisición de educación, lo que implica un mayor grado de desigualdad salarial, en ausencia de la cual se produce infrainversión. En cambio, el modelo de recursos humanos es más igualitario, aunque corre el riesgo de producir desequilibrios apreciables entre oferta y demanda de trabajo de titulaciones si los particulares no se muestran suficientemente atentos a las señales del mercado de trabajo –en uso de la libertad de elección de profesión, en que se funda este sistema–. No obstante, investigaciones recientes indican que en buena medida la oferta de recursos humanos crea su propia demanda: por ejemplo entre 1996 y 2003 la tasa de escolarización universitaria se duplicó en Gran Bretaña, sin que disminuyese el c*ollege wage premium*, o diferencia de salarios entre titulados y no titulados (Walter-Zhu, 2005).

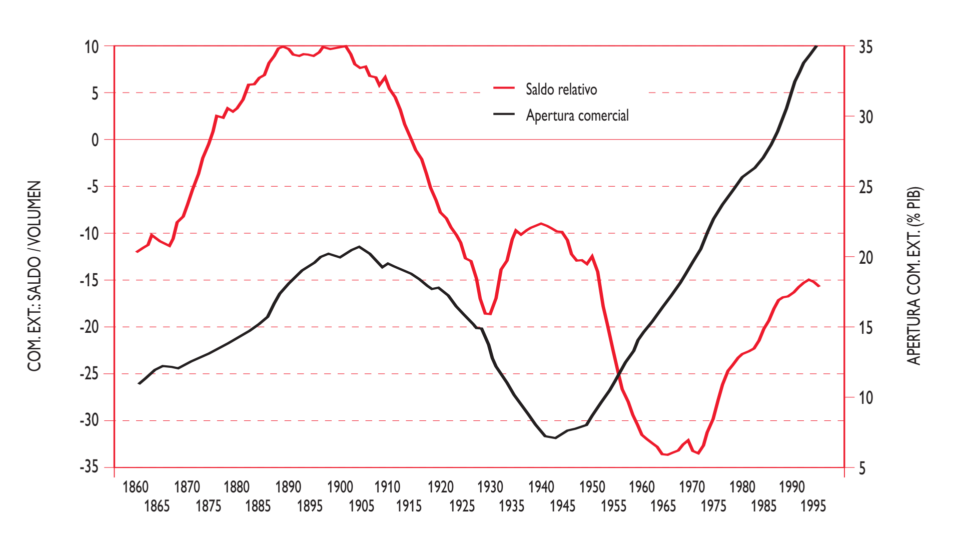
En el ámbito de la enseñanza tecnológica superior la experiencia española –hasta los años noventa– muestra que la peor solución consiste en un modelo híbrido, en el que la inversión es financiada mayoritariamente con recursos públicos, pero las corporaciones profesionales controlan indirectamente los resultados del sistema, exigiendo programas de estudios y sistemas de evaluación desproporcionadamente rigurosos, que actúan como criba para mantener artificialmente baja la oferta de nuevos titulados. El modelo híbrido –con financiación pública y apropiación privada– tuvo su origen en el sistema francés de educación politécnica –frente a los modelos puros, de signo contrapuesto, practicados en Alemania y Estados Unidos– y todo indica que constituye una característica bastante extendida en el modelo latino. Por su parte, las tasas de escolarización secundaria en América Latina todavía equivalen a la mitad de las de los países más industrializados (Edwards, 2007, A. 1).

El aislacionismo es la tercera causa de subdesarrollo y desigualdad. Esa es probablemente la lección más evidente del fracaso español

hasta la llegada de la democracia, y también de los éxitos conseguidos a partir de entonces. La etapa autárquica –con su correlato de dirigismo económico, aversión hacia el mercado, activismo monetario e intervencionismo sobre el tipo de cambio– registra los peores resultados de la historia económica de la España contemporánea. En primer lugar, porque el conjunto de políticas practicadas bajo ese régimen impide aprovechar ventajas comparativas ciertas, como la disponibilidad de mano de obra abundante y desocupada, para impulsar el crecimiento y el empleo, ya que la obsesión por el mantenimiento del tipo de cambio –debido a la presión exterior, o como substitutivo de instrumentos más adecuados para luchar contra la inflación; por razones de prestigio, y también por satisfacer los intereses de ciertos sectores económicos y financieros– obliga a practicar políticas arancelarias incompatibles con la participación del país en el comercio internacional. Paralelamente, las políticas arancelarias arbitristas –no ancladas en procesos irreversibles de apertura concertada a escala internacional apoyados, a ser posible, en acuerdos regionales– refuerzan los recursos de poder de los gobiernos dirigistas, subordinando todavía más a los empresarios respecto a los gobiernos, lo que introduce incentivos para que éstos orienten su acción hacia la obtención de concesiones y la extracción de rentas monopolistas, en lugar de concentrarse en la concurrencia y la mejora de la eficiencia económica y en la innovación tecnológica y organizativa.

Gráfico 3

Apertura (% PIB) y Saldo comercio exterior
medias móviles veintenales centradas

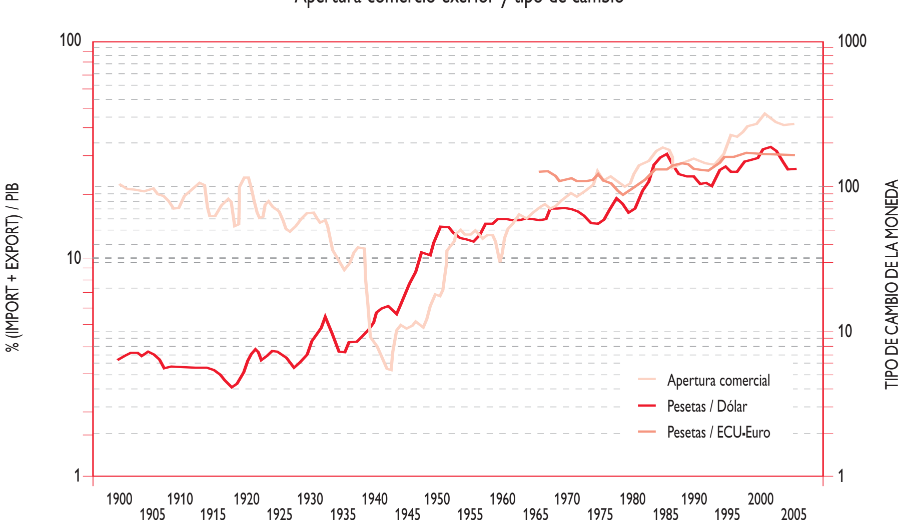


El gráfico 3 refleja la evolución del comercio exterior de España desde los inicios del sistema internacional de comercio. El nivel de apertura comercial de comienzos del siglo XX no se volvió a recuperar hasta comienzos de los años setenta, lo que produjo fragilidad en todo el proceso de crecimiento y de competitividad de la economía, reflejada en el desfase de más de veinte años entre la apertura comercial y la respuesta en la capacidad para reducir el déficit relativo. Raíces históricas proteccionistas tan firmes como las detectadas en España aparecen en la historia de Latinoamérica, mucho antes de 1929 (Coatsworth y Williamson, 2002) y parecen deberse preponderantemente a razones fiscales, ya que los ingresos aduaneros actuaron como sustitutivos de los impuestos. En conjunto, aproximadamente a partir de 1885 las tarifas arancelarias de la zona fueron las más elevadas del mundo y sólo experimentaron un corto período de liberalización en el decenio que siguió a la Primera Guerra Mundial, antes de 1929 (Williamson, 2004). Sin embargo, la mayor parte de los indicadores disponibles muestra que a comienzos del siglo XXI Latinoamérica ha emprendido también un camino hacia la apertura comercial que parece irreversible (Fisher-Meller, 2001).

El cuarto factor se refiere al gusto por la expansión artificial y al control de la inflación mediante políticas ficticias de estabilización del tipo de cambio, que favorecen a los gobiernos que buscan la reelección, a las clases medias perceptoras de rentas y a los países dominantes en los intercambios internacionales, pero resultan volátiles, incompatibles con el avance en el proceso de apertura comercial, e impiden seguir una senda de desarrollo autosostenido. La ortodoxia de la estabilidad forzada de los tipos de cambio, salvaguardada durante varios decenios por el FMI, se ha demostrado profundamente nociva para los países emergentes. El ejemplo español es la mejor prueba contrafactual de lo erróneo de esa política.

Durante el primer tercio del siglo XX el sostenimiento de la cotización de la peseta obligó a practicar políticas monetarias draconianas y a adoptar aranceles a los que, con razón o sin ella, se denominó “del hambre”. El franquismo relajó al máximo la política monetaria pero cerró todavía más los aranceles e introdujo controles cuantitativos al comercio exterior, interviniendo directamente el mercado de divisas y fijando artificialmente su cotización, sometiendo al país a devaluaciones periódicas, hasta el punto de que el comercio exterior llegó a funcionar en la práctica como comercio de Estado. La destrucción del sistema de incentivos provocó fluctuaciones económicas violentas e innecesarias, distorsionó la asignación de recursos y produjo artificialidad en el funcionamiento de todos los mercados —y, muy especialmente, en los mercados de factores—. Finalmente, también la etapa democrática experimentó una crisis cambiaria aguda, aunque breve —pero con resultados para el empleo

Gráfico 4
Apertura comercio exerior y tipo de cambio



igualmente nocivos–, tras la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo, aunque en este caso la causa fue la decisión de integrarla en la moneda única, que se estaba diseñando por entonces, de modo que el coste de aquella crisis puede contemplarse como una inversión de cara al futuro.

El examen de lo ocurrido en dieciocho países de América Latina entre 1970 y 1999 indica que las políticas de anclaje de los tipos de cambio –no acompañadas de políticas consistentes con ella, de muy difícil aplicación por tener rentabilidad electoral negativa– proporcionan a los gobiernos que las practican una rentabilidad electoral inmediata, al producir breves "edades de oro" para las clases rentistas –en paralelo con graves empeoramientos de los sistemas productivos[3]–, que la mayoría de los gobiernos trata de corregir en los períodos postelectorales. El caso de Argentina durante los años noventa se distingue precisamente por su duración inusitadamente larga[4] –reforzada además con políticas de laxitud impositiva y apoyada en la ortodoxia monetaria del FMI, que permitió un endeudamiento obviamente insostenible–, y por haber conseguido diferir los costes del ajuste hasta 2002, tras el cambio de orientación del gobierno, con el resultado de la peor crisis cambiaria conocida hasta la fecha *(*Schamis-Way, 2003*)*. La única ventaja de semejante catástrofe nacional es que la ortodoxia económica internacional ha terminado por admitir algo que era evidente desde hace tiempo y que ya venían diciendo los economistas críticos de los países centrales –cuando colgaban por un momento su "sombrero FMI" y se

ponían el del Banco Mundial—: "conviene hacer lo que nosotros hacemos, no lo que decimos que conviene hacer". La política adecuada es la que impone la mejor teoría económica disponible: procurar que el tipo de cambio efectivo se corresponda con el de paridad de poder adquisitivo, respecto al contexto internacional relevante. Consecuentemente, los regímenes de tipo de cambio actualmente practicados en la región parecen garantizar que no se repetirán en el futuro las graves crisis cambiarias —que consumen directamente un 8% del PIB—, coste que se duplica al ir frecuentemente acompañadas de crisis bancarias, según los cálculos de De Gregorio (2006, p. 15), cuyo diagnóstico de sección cruzada coincide con nuestro análisis histórico.

En general, el fracaso del primer intento de modernización español se debió en quinto —aunque no último— lugar a la incongruencia y el desarrollo desigual entre los diferentes subsistemas sociales. La experiencia comparada ayudó a detectar tales inconsistencias y sugirió modos de corregirlas. La principal incongruencia consistió en el desigual ritmo de modernización entre el sistema cultural —cognitivo, de valores, instituciones y creencias— y las prácticas y los sistemas jurídico y económico. Esto se observa también hoy con carácter general en la gran disparidad en los avances que se están registrando en el proceso de globalización de muchas normas legales que afectan a los diferentes campos de regulación económica y financiera, ya que cuanto más alejados se encuentran estas normas del núcleo básico de creencias locales, más fácil resulta avanzar en el proceso de armonización, y viceversa. Por poner un ejemplo bien estudiado, la globalización de la legislación empresarial está encontrando menores resistencias que la de igualdad de género o los derechos de la mujer (Halliday-Osinsky, 2006). Aunque el avance modernizador, para ser sostenido y no entrar en colisión retardataria, ha de producirse simultáneamente en todos los subsistemas, la modernización de la regulación económica es probablemente el campo que más se beneficia de la adopción por cada país singular de las mejores prácticas jurídicas en el ámbito global, lo que significa que la congruencia entre subsistemas no se produce solo en el interior de cada sistema social, sino en el contexto internacional, mucho más estable a largo plazo. Además, la armonización institucional permite beneficiarse de los avances del conocimiento de las ciencias económicas y sociales registrados en el ámbito global, ya que sus modelos analíticos sólo resultan aplicables a contextos institucionales relativamente homogéneos (lo que explica la aparición de "clubes de convergencia"). La estrategia de crecimiento debe poner énfasis en la cooperación internacional para difundir el conocimiento y proporcionar asistencia técnica para adoptar aquellas prácticas (Stiglitz, 1999), en lugar de aplicar simplemente una "estrategia de lucha contra la

corrupción", como pretende el Banco Mundial, de legalidad muy dudosa y de implementación enormemente arriesgada (Martí, 2007).

La experiencia española permite evaluar muy positivamente la aportación a la modernización institucional derivada de la cooperación y la asistencia técnica, sucesiva y cada vez más estrecha, del Banco Mundial –ya desde el Plan de Estabilización de 1959–, de la OCDE, de la OIT, de la adopción del derecho derivado –con carácter previo y como prerrequisito para el ingreso en la CE– y, finalmente, de la cooperación entre iguales en el seno de la UE a través del "Método abierto de Coordinación" (MAC), que proporciona una excelente experiencia colectiva de la progresión desde los modelos de "presión exterior" y de "imitación normativa dirigida" hasta el modelo más sofisticado de "aprendizaje racional", como refleja el diagrama II. En este sentido, el caso español puede servir de contraste con la experiencia latinoamericana de difusión institucional, en la que parecen haber prevalecido hasta ahora otros modelos de difusión, marcados en la última etapa por las limitaciones del modelo "cognitivo-heurístico", en el que la escasez y los sesgos de conocimiento disponible inducen a adoptar los aspectos adjetivos de las instituciones imitadas, que suelen verse neutralizados enseguida por los intereses dominantes, siempre idiosincrásicos[5].

Diagrama II
España - Unión Europea
Del examen de derecho derivado al MAC
MAC (*Método abierto de Coordinación*)=
modelo blando de "aprendizaje racional cooperativo"

- Identificación de métodos de análisis comunes
- información compartida
- intercambio de experiencias
- emulación de la excelencia (*best practices*)
- fijación de cotas de referencia (*benchmarking*)
- aprendizaje de políticas (*Policy learning*)
- contacto entre agentes sociales y políticos
- evaluación común de políticas
- efectos de diseminación.

III. Sistemas de relaciones industriales (RR II), mercado de trabajo y salarios

El diagrama I constata simplemente una tendencia latina hacia la heterorregulación del mercado de trabajo, pero en relación con los salarios puede hablarse de verdadero intervencionismo, especialmente con motivo de la irrupción de los regímenes autoritarios, que han sido relativamente frecuentes. La injerencia de las políticas autoritarias sobre el proceso de negociación colectiva libre de los salarios satisface obviamente los intereses inmediatos de los empresarios más ineficientes, pero resulta a la larga contraproducente y retroalimenta el intervencionismo económico porque elimina los incentivos para la coordinación salarial voluntaria, basada en el avance equilibrado de la productividad, la demanda interna y la inversión productiva. La experiencia de las dos dicta-

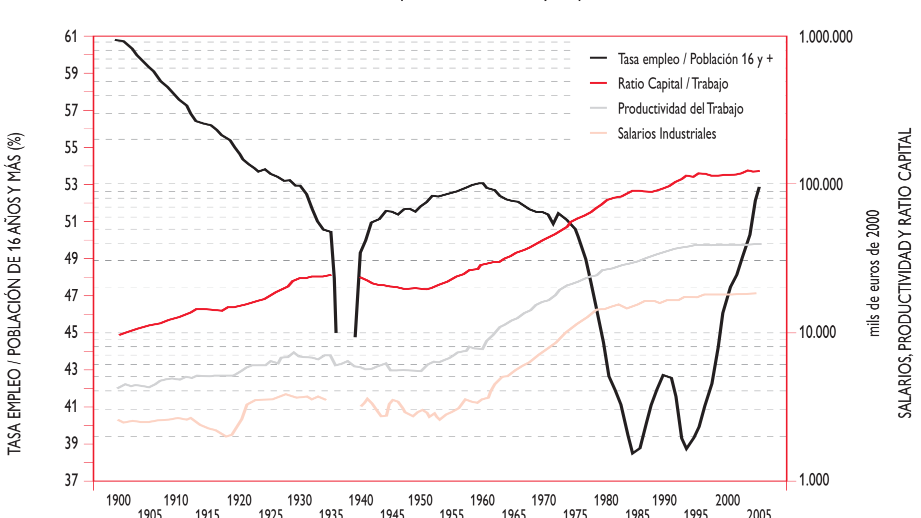
duras españolas del siglo XX (1923-1930 y 1939-1975) muestra que las políticas salariales dirigistas no resultan sostenibles en el medio plazo, ni siquiera implantando regímenes políticos apoyados en la represión (a las que se denomina "antagonistas", o "políticas de rama torcida"). Cabe señalar que el embalsamiento de las demandas de crecimiento salarial durante las etapas represivas resulta perverso en cuatro sentidos: 1) en el estadio inicial de desarrollo, prolonga innecesariamente la denominada "etapa clásica", frenando la inversión y la innovación empresarial; 2) suele provocar reacciones desmesuradas, que devuelven los salarios a la posición que hubieran alcanzado en ausencia de tales políticas, generando dinámicas de desbordamiento que pueden resultar irrefrenables; 3) desaprovecha el impulso paulatino de la demanda sobre el crecimiento, el ahorro y la formación de capital, y provoca desequilibrios en las proporciones relativas de los factores utilizados por las empresas, que resultan obsoletas e ineficientes cuando se registran ulteriormente cambios bruscos en los precios de esos mismos factores, y 4) además, las políticas "de rama torcida" resultan consecuencia casi obligada de las de intervención del tipo de cambio, en orden a compensar la pérdida de competitividad derivada de la sobrevaluación, pero ésta suele imponer finalmente su ley, provocando devaluaciones desordenadas que agudizan el impacto de los *shocks* externos, traumatizan la estructura sectorial de la producción y trastocan las ventajas competitivas previamente alcanzadas.

Finalmente, la intervención cambiaria —acompañada normalmente de intervención comercial— elimina las señales provenientes del mercado internacional y desresponsabiliza a los agentes negociadores de los salarios de la marcha de los equilibrios económicos, que acaban recayendo sobre los gobiernos. Por el contrario, la experiencia de los pequeños países europeos pertenecientes a la antigua EFTA (Kaztenstein, 1984, 1985; Danthine-Hunt, 1994) indica que las políticas comerciales y cambiarias abiertas empujan a los interlocutores sociales a asumir la coordinación y la autocontención salarial como tarea propia, auto-obligándose los empresarios a mantener ellos mismos la disciplina negociadora, porque en su ausencia no encontrarán el paraguas paternalista de los gobiernos, cosa que es igualmente comprendida por los sindicatos, lo que contribuye a un crecimiento sostenido de la renta y el empleo.

Las tres etapas de crecimiento salarial que aparecen nítidamente en las series históricas de los salarios españoles —y su impacto sobre la marcha de la dotación de capital/trabajo y sobre la productividad del mismo (gráfico 5) son una buena ilustración de los efectos del "modelo latino" de políticas salariales.

En general, el estudio de Kurtz (2004) muestra que los problemas de polarización social observados en Latinoamérica se encuentran asociados a las pautas tradicionales de organi-

Gráfico 5
Salarios, Empleo, Productividad y Capital



zación económica estatista, mientras que la implantación y consolidación de regímenes democráticos con economías abiertas se enfrenta habitualmente a problemas de articulación de la acción colectiva, que mejorarían considerablemente empleando políticas de fortalecimiento de los interlocutores sociales, al estilo de las practicadas por la democracia española, como prerrequisito para ensayar políticas de concertación social y como mecanismo para reforzar la legitimidad de la representación democrática, ya que una densidad adecuada de representación sindical y de negociación colectiva contribuyen a reducir la desigualdad salarial (Rueda y Pontusson, 2000). Se trata de políticas en las que los gobiernos asumen siempre ciertos riesgos, como ponen de manifiesto los estudios comparados (Burgués, 1999; Murillo 2000), pero aumentan también el capital social y la estabilidad del sistema, como puede observarse en el tramo final de todas las curvas del gráfico 5.

Uno de los factores distintivos que explican el moderado éxito de la senda española para superar la mayor crisis de empleo experimentada por un país occidental en los últimos treinta años —reflejada en la doble uve que describe la tasa de ocupación entre 1973 y 2006 en el gráfico 5— es la coordinación neocorporatista del crecimiento de los salarios con las políticas macroeconómicas y la administración responsable de las diferencias salariales llevadas a cabo de forma autónoma por los interlocutores sociales a través de la negociación colectiva. A la luz de la experiencia española, es posible desarrollar una estrategia de coordinación salarial de carácter neocorporatista aun cuando no se dis-

ponga de tradición, de experiencia previa, ni del tipo de instituciones laborales más proclives a impulsarla (Molina, 2006). Ello presupone la presencia activa del Estado en el establecimiento y la promoción del ejercicio práctico de los derechos de asociación y acción colectiva y, generalmente también, el impulso de la concertación social a través de alguna forma de intercambio político entre moderación salarial y prestaciones sociales. En la Europa de la segunda posguerra estas políticas fueron impulsadas sobre todo por los gobiernos socialdemócratas y centristas. En cambio, los gobiernos conservadores han mostrado mayores reticencias hacia él, por su preferencia hacia mecanismos salariales completamente descentralizados y por su temor a las negociaciones sectoriales —acerca de cuyo efecto perjudicial sobre el empleo y la inflación, sintetizado por la relación "parabólica" entre nivel de centralización salarial y eficiencia económica, existió un amplio consenso analítico, hoy insostenible (Freeman, 2007)[6]—. En todo caso, de admitirse tal relación en U y la preferencia socialdemócrata, la España democrática *habría sido* una excepción, ya que no se percibe tal relación negativa y la concertación social ha superado razonablemente bien el turno político.

Por lo que se refiere a la administración de las diferencias salariales los datos disponibles resultan contundentes: aunque la negociación colectiva española suele ser caracterizada en los estudios comparativos como predominantemente sectorial y con coordinación intermedia, los abanicos salariales alcanzan un grado de apertura similar al de los países con negociación colectiva desarrollada predominantemente en el ámbito de la empresa y con baja coordinación (cuadro 1). Esto se debe a una adecuada articulación de los diferentes niveles de la negociación —lo contrario de lo que sucede en la "negociación en cascada", en la que cada nivel negociador revisa el del nivel superior—, que permite a las mismas categorías profesionales experimentar amplísimas variaciones de tarifa salarial en razón del sector de actividad y/o de la Comunidad Autónoma o provincia en que se sitúan los establecimientos. Aunque el fenómeno no ha sido bien explicado —y frecuentemente había sido ignorado— una hipótesis plausible consiste en relacionar esta peculiaridad con la otra gran singularidad del caso español, que consiste en medir la audiencia sindical, no a través de la afiliación, sino mediante elecciones periódicas a órganos unitarios de representación de los trabajadores en la empresa —tuteladas por la autoridad laboral—, lo que facilita que con muy baja afiliación exista una legitimidad incontestable de la representación y un control directo de los representantes, con periodicidad no superior a cuatro años. El resultado de las elecciones sindicales de 1995 fue precisamente el factor desencadenante de la reorientación de las estrategias salariales de los dos grandes sindicatos, que explican en parte la pronunciada tendencia creciente de la tasa de empleo durante el último decenio (gráfico 5).

Cuadro 1

Bajos salarios, dispersión salarial, salario mínimo y características de la negociación colectiva

	Porcentaje Bajos Salarios	Abanico D9/D1	Salario mínimo/mediano	Negociación Colectiva Coord. (1-3)	Nivel	% Cobertura
España	18,3	4,4	0,3	1,5	Sectorial	83
Irlanda	16,5	4,6	0,6	1	Nacional	66
Reino Unido	20,2	3,7	0,4	1	Empresa	39
UE (11)	11,0	3,4	0,5	2,0	—	79
EEUU	25,2	4,4	0,4	1	Empresa	16

Fuente: Fernández-Meixide-Simón (2006), Cuadro A.2. (Datos extraídos de la Encuesta Europea de Estructura Salarial 1995).

IV. Concentración y segmentación social: entre el corporativismo y el estado de bienestar universalista

Las tres primeras columnas del cuadro 1 ofrecen una imagen probablemente distorsionada de la realidad. Hay que tener en cuenta que en 1995 el empleo se encontraba en el punto más bajo de la doble uve del gráfico 5 y España soportaba una tasa de desempleo del 23%, duplicando a la de la UE-15, lo que explica parcialmente el elevado nivel relativo de dispersión salarial –y puede interpretarse como una prueba de negociación colectiva responsable–. Sin embargo, entre 1994 y 2005 la distribución general de ingresos entre la población experimentó tendencias contrapuestas en las distintas zonas a las que se refiere el gráfico: el cociente entre las percentilas 90ª y 10ª de la distribución aumentó rápidamente y se acerca ya a cinco en EEUU; en los países centrales de Europa y en España se encuentra algo por encima de 3, mientras que en los países nórdicos se sitúa en torno a 2,5. España fue uno de los tres países –junto a Irlanda y Japón– en que la desigualdad de ingresos disminuyó durante este decenio, y aquél en que la reducción fue más fuerte (OCDE, 2007), pero tal reducción no se debió tanto a la evolución de los salarios, como a las transferencias del Estado de bienestar (Espina, 2007a), contribuyendo a la eficiencia económica.

La menor desigualdad registrada en Europa –y muy especialmente en los países nórdicos– está relacionada con el mayor apego del Continente hacia las prácticas de diálogo y consenso social (Levy y Temin, 2007), fruto en parte de los excelentes resultados de la aplicación del tipo de políticas al que la sociología política denomina "neocorporatismo," a las que Edmund Phelps (2006) considera, no obstante, responsables de la menor capacidad europea para innovar y para incorporarse a la nueva onda larga de crecimiento económico, frenando su dinamismo durante los últimos quince años. Sin embargo, el caso de los países nórdicos demuestra que una acertada coordinación "neocorporatista" de la negociación salarial,

junto a políticas de bienestar con hondo calado redistributivo, no están reñidas con la innovación ni con la competitividad (Alonso, 2007). Además, las prácticas de dialogo y concertación social han experimentado profundos cambios, tanto en España como en otras zonas del continente, hasta aproximarse a las mejores prácticas de los países nórdicos. Finalmente, el progreso y el crecimiento duraderos no dependen exclusivamente del dinamismo de la oferta y la innovación tecnológica, sino que incluyen también complejos avances en las interacciones en red de todo el tejido social –cuya escala y grado de diferenciación aumentan exponencialmente, a medida que se avanza hacia el mercado global–, y su evaluación debe tomar en consideración paralelamente la sostenibilidad de la demanda agregada a largo plazo –cosa que no sucede en EE UU, como señala Leijonhufvud, en su comentario crítico al artículo de Phelps (2006).

Es cierto, sin embargo, que el método "neocorporatista" empleado para la implantación del Estado de bienestar durante la transición democrática española ralentizó la dinámica del cambio y dejó subsistentes regulaciones adoptadas durante la etapa anterior, en que se obligaba a las empresas a internalizar la cobertura de los riesgos de mercado de trabajo –con instituciones tales como la autorización administrativa previa a los ajustes de empleo, o indemnizaciones por despido muy elevadas–, que habían venido funcionando en el pasado como elemento sustitutivo del seguro de desempleo. Estas reglas dificultaron considerablemente la adaptación de las empresas a las circunstancias del mercado competitivo, que requirió la intervención masiva del Estado en la reestructuración sectorial. Además, como compensación a la rigidez de la legislación protectora de los contratos indefinidos hubo que ampliar desmesuradamente la posibilidad de usar la contratación temporal, lo que relanzó el crecimiento del empleo pero elevó la precariedad y la segmentación laboral, repercutiendo además negativamente sobre el crecimiento y la productividad[7].

En general, el procedimiento consensuado de implantación del Estado de Bienestar de la democracia española otorgó a éste mayor legitimidad a los ojos de los trabajadores, pero produjo asimetrías en las políticas sociales y no otorgó suficiente prioridad a la segmentación social, concediendo atención preferente a los problemas y las demandas de los *insiders*, en detrimento de los *outsiders*, dada la limitación de recursos y de disponibilidades de políticas públicas. Tal asimetría se observa en el aumento, hasta mediados de los años noventa, de la segmentación por razón de edad, sexo y situación o status contractual. Las dos primeras fueron consecuencia de la política implícita de "reparto de trabajo", que priorizó el mantenimiento a elevado coste de los empleos existentes –o su amortización mediante jubilaciones anticipadas–, dificultando la creación de nue-

vos empleos. Como paliativo a las barreras de entrada al mercado de trabajo, jóvenes y mujeres elevaron su escolarización y su participación en las diferentes modalidades de empleo temporal y precario, admitiendo elevados niveles de sobreeducación, lo que contribuyó doblemente al descenso de la tasa de fecundidad (por su influencia sobre el retraso general en la edad del emparejamiento de ambos sexos y sobre el acortamiento del periodo de fertilidad de la mujer). Además, la prioridad otorgada a la moderación salarial redujo la de las políticas dirigidas a combatir la discriminación en el empleo, lo que se tradujo en elevados diferenciales salariales entre hombres y mujeres y entre jóvenes y adultos.

El diagrama III utiliza el teorema de la imposibilidad, de Kenneth J. Arrow, para interpretar el problema de elección social que se planteó en España al término de la primera etapa de concertación neocorporatista –entre 1977 y 1986–, que quedó interrumpida hasta 1996, para recuperarse en el último decenio, aunque sobre bases compatibles con las nuevas circunstancias, que eran ya las de adaptación de la economía a la Unión Económica y Monetaria Europea y al proceso de implantación del euro. Tomando los tres regímenes de bienestar y los tres tipos sociales ideales definidos por Esping-Andersen (en razón de su grado de aversión al riesgo y de sus preferencias *a priori*)[8], a la vista de las preocupaciones manifestadas por la población y sus preferencias políticas –expresadas en las encuestas de opinión y reveladas a través del voto– puede considerarse que hasta 1995 los *outsiders* fueron pacientes en su espera de que los daños colaterales del método neocorporatista, que habían venido perjudicándoles, serían temporales y acabarían beneficiándoles. Todos los indicadores hacen pensar, sin embargo, que entre 1996 y 2004 el juego de preferencias cambió, y que los *outsiders* decidieron probar suerte con la opción "individualista" como segunda preferencia, a la vista de que la opción universalista no prosperaba a suficiente ritmo. Pero la alternancia política no modificó sustancialmente su posición en el mercado de trabajo y la oleada de inmigración, que ocupó rápidamente la periferia más inestable del mercado de trabajo –junto al crecimiento económico autosostenido, que permitió ampliar el núcleo estable–, hizo que la posición objetiva de los *outsiders* mejorara, lo que, unido a otros factores políticos y demográficos, permitió volver a la posición anterior –en parte porque sus expectativas de convertirse en *insiders* aumentaron–, aunque ahora todos los agentes habían realizado su aprendizaje y comenzaron a aplicar políticas de bienestar de tipo universalista, abandonando la preferencia absoluta por los *insiders*.[9]

Por otra parte, el Método Abierto de Coordinación de la UE ha venido impulsando la diseminación de las mejores prácticas europeas para la regulación del mercado de trabajo, que aconsejan equilibrar la legislación protec-

tora del empleo, reduciendo al mismo tiempo la rigidez de los contratos indefinidos y la flexibilidad de los temporales. La Estrategia Europea de empleo trata de que las empresas puedan externalizar el coste y las funciones de la transición desde unos empleos a otros, mediante una adecuada protección del desempleo y fortaleciendo los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo, la cualificación profesional, y las políticas dirigidas a los grupos desaventajados, otorgando prioridad absoluta a estas tres últimas –denominadas genéricamente "políticas activas de empleo"–. La "activación" de la política de empleo y la "flexiseguridad" consisten precisamente en aumentar el peso relativo de estas últimas en relación a las denominadas políticas pasivas –o de simple protección–, que aumentan la dependencia y el riesgo de que los desempleados queden atrapados en la precariedad y las redes de protección.

Además, las políticas neocorporatistas cambian de signo paulatinamente a medida que madura el Estado de Bienestar, hasta convertirse en políticas *erga omnes*, de alcance universalista, sin que por ello estén abocadas a perder el apoyo de los interlocutores sociales, ya que, a medida que aumenta el peso del Estado de Bienestar, las políticas de servicios sociales hacen crecer la presión fiscal, por lo que los salarios pierden peso relativo en el coste del trabajo y las políticas sociales se dirigen por igual a *insiders* y *outsiders* y no pueden emplearse en la concertación social como contrapartidas dirigidas a compensar la autolimitación salarial de los *insiders*. Por esta razón, las dos partes del intercambio neocorporatista ven limitadas sus posibilidades de reciprocidad en la etapa de madurez del EB (Flanagan, 2002)[10].

Diagrama III

Elección social y Estado de bienestar

Tres regímenes de bienestar

X: Individualista
Y: Corporatista
Z: Universalista

Tres tipos sociales

- **a** **Profesionales**: Dotación individual de RR.HH.
  Prefieren: Estado e impuestos mínimos; Eficiencia.
- **b** ***Insiders:*** Beneficiarios de la regulación protectora del empleo y del Estado de bienestar.
  Prefieren: Corporativismo y Equidad (asimétrica).
- **c** ***Outsiders:*** Precarios. Mujeres desanimadas.
  Prefieren: Igualdad, solidaridad (simétrica).

Elección social hasta 1995

[a]: X>Y>Z
[b]: Y>Z>X
[C]: Z>Y>X
Resultado: (Valores: 2>1>0)
Y (4) > Z (3) >X (2)

Elección social 1996-98 y 2003-04

[a]: X>Y>Z
[b]: Y>Z>X
[C]: Z>X>Y
Resultado: (Valores: 2>1>0)
Y (3) > Z (3) >X (3) >Y (3)

Sin embargo, la generalización de políticas monetarias claramente predecibles –autónomas respecto a los gobiernos, siguiendo la

"regla de Taylor"– ha hecho que la inflación pase a estar gobernada por una "nueva curva de Phillips" que relaciona directamente los costes laborales unitarios (CLU) con el empleo, convirtiendo a la coordinación salarial en el principal instrumento de lucha contra el desempleo y abocando a una negociación colectiva responsable. Por su parte, los gobiernos han venido experimentando dificultades para seguir construyendo coaliciones ganadoras sin el apoyo masivo de los *outsiders*, por lo que están adoptando políticas activas, servicios sociales y nuevos pilares del Estado de Bienestar, configurados como derechos *erga omnes* –y muchos de ellos van dirigidos prioritariamente hacia los *outsiders* (Rueda, 2006)–. Nada de eso conduce, sin embargo, al desentendimiento de los gobiernos respecto a la concertación, porque en el contexto global su capacidad de actuación económica se ve muy mermada y la conveniencia de la coordinación aumenta, convirtiendo a la solidaridad interna dentro de los grandes subgrupos sociales y económicos en recurso público y haciendo descansar sobre la cooperación con ellos parte de las funciones atribuidas tradicionalmente a las burocracias estatales (Streeck-Kenworty, 2005, p. 454 y ss.). E igual ocurre con los sindicatos, ya que la apertura de su abanico reivindicativo hacia los problemas de la segmentación social aparece como una cuestión de supervivencia a largo plazo, básicamente, mediante la captación de audiencia entre jóvenes, mujeres e inmigrantes.

Conviene hacer notar, en cualquier caso que, con relativa independencia de la dinámica de concertación social, el carácter universalista del sistema español de bienestar social se ha ido configurando desde el comienzo a través de cuatro grandes pilares:

1. *Educación.-* Regulada por la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (1985: LODE) y la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (1990: LOGSE). Esta última estableció la educación obligatoria gratuita hasta los 16 años, estructurándola en tres etapas: infantil, hasta los seis años; primaria, hasta los doce años, y secundaria obligatoria, hasta los 16 años (ESO). A su término, los estudiantes pueden optar entre cursar formación profesional de grado medio, o bachillerato. A su vez, al término de éste pueden optar entre formación profesional superior y enseñanza universitaria. Quienes abandonan el sistema al finalizar la ESO o el Bachillerato disponen de formación profesional específica, como iniciación al mundo laboral. En 2005 el segmento más carencial era todavía el de la educación infantil, entre cero y dos años, en el que para una población de 1,25 millones de niños, las plazas disponibles no llegaban a 200.000. La nueva Ley Orgánica de Educación (2006: LOE) prevé la implantación generalizada de este primer ciclo de educación infantil en el curso 2008-2009.

2 *Sanidad.-* La Ley General de Sanidad (1986: LGS), que creó el Sistema Nacional de Salud (SNS), concebido desde sus inicios como resultado de la coordinación de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. La LGS definió el Área de Salud como la unidad básica territorial de asistencia y prestación integral de servicios sanitarios, estableciendo al mismo tiempo una senda de universalización del derecho a la cobertura sanitaria pública, que ya en 1990 alcanzaba al 99% de los ciudadanos españoles o extranjeros residentes.

3 *Garantía de renta mínima.-* Este "tercer pilar" comprende las prestaciones que garantizan una renta mínima a quienes no disponen de otros recursos de subsistencia. Dentro del mismo se encuentran: a) los complementos para alcanzar niveles mínimos en todas las clases de pensiones contributivas; b) las pensiones no contributivas (1990: LPNC); c) los subsidios de desempleo (tanto general, como especial para jornaleros del campo), cuya duración e intensidad protectora crece a medida que avanza la edad del beneficiario, y la "renta activa de inserción (RAI), para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo," mayores de 45 años, implantada entre 200 y 2006; c) el subsidio de garantía de ingresos mínimos para los minusválidos (1982: LISMI), y d) las Rentas mínimas de inserción (RMI), adoptadas entre 1989 y 1995 por todas las Comunidades Autónomas, previa comprobación de carencia de ingresos mínimos. Modalidades particulares de la RMI y la RAI (durante un período máximo de tres años) se asocian a la protección dada por los Ayuntamientos a las víctimas de violencia doméstica, a partir de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (2004).

4 La "Ley de dependencia" (2006), que recubre igualmente mecanismos de protección diseminados por otras normas —como las pensiones de gran invalidez, de la Seguridad Social, o las ayudas a tercera persona en las pensiones no contributivas y en las prestaciones de la LISMI—, regulando con carácter universalista las condiciones básicas para la configuración de un "Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" (SAAD) de los discapacitados, y definiendo una protección mínima —con financiación garantizada por la Administración General del Estado— y sistemas complementarios, cofinanciados entre el Estado y las CC AA, que pueden establecer prestaciones adicionales.

La implantación y desarrollo de los cuatro pilares puede seguirse a través de: Carabaña

(2007), sobre el Sistema Educativo; Rico *et al.* (2007), sobre el Sistema Sanitario; Moreno (2007), sobre Renta Mínima, y Herce *et al.* (2006), sobre Sistema Nacional de Dependencia. Menos el último, recién implantado, todos ellos se sitúan entre los mejores del mundo –a la vista de la satisfacción manifestada por sus usuarios– y entre los más eficientes económicamente hablando, a la luz de los datos comparativos recogidos en el cuadro 2, del que puede inferirse también que la principal carencia del sistema español en términos comparados proviene de la política de apoyo a la familia y de la menor intensidad de la política educativa y de recursos humanos, aspectos ambos que ya se encuentran en vías de corrección, a través de la implantación progresiva del SAAD, de la educación infantil prevista en la LOE y de la nueva política de natalidad anunciada por el Gobierno, cuyas estimaciones de gasto a medio plazo igualarán estos epígrafes en España con la media de la UE. Por lo que se refiere al sistema de pensiones, la separación del gasto entre España y los países nórdicos y la media de la UE (situada en torno al 15%, agregando los tres tipos de pensiones) es un simple espejismo, derivado de la "juventud" del sistema español, cuyos coeficientes paramétricos garantizan ya un crecimiento del gasto equivalente o por encima de la media, con unas perspectivas de envejecimiento todavía más rápidas, como consecuencia de unos indicadores de fecundidad muy por debajo de la media (Espina, 2007b), que obligarán a elevar la edad de jubilación.

Cuadro 2

Gasto total del Estado de bienestar en % del PIB: UE-25 por grupos de países (año 2003)*

Función de gasto	PP. Nórdicos	UE-25	ESPAÑA	EX-COMECON
Salud/enfermedad	7.2	7.7	6.0	5.4
Incapacidad	4.1	2.2	1.5	1.7
Vejez	11.0	11.3	8.2	7.9
Supervivencia	0.6	1.3	0.6	0.5
Familia/hijos	3.4	2.2	0.7	1.6
Desempleo	2.5	1.8	2.6	0.6
PP. Activas	*1.1*	*0.5*	*0.6*	*0.1*
PP. Pasivas	*2.0*	*1.1*	*1.5*	*0.3*
Vivienda	0.5	0.5	0.2	0.1
Exclusión social	0.8	0.4	0.2	0.4
Recursos humanos	7.4	5.2	4.3	5.3
Total gasto en Estado de bienestar	**37.6**	**32.6**	**24.2**	**23.4**

*Fuente: datos primarios extraídos de: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/

V. Conclusión

Puede afirmarse que en muchos países de América Latina las políticas de protección social se encuentran en la fase naciente del Estado de bienestar, por lo que existen todavía buenas oportunidades para ensayar políticas de concertación social como las descritas, que aumentan la densidad de relaciones sociales y cuya práctica continuada minimiza los costes de transacción, facilitando las negociaciones entre los operadores económicos en orden a alcanzar resultados económicos eficientes –en el sentido del teorema de Coase (Freeman, 2007)–. Sin embargo, la transición entre la primera y la segunda fase atraviesa etapas muy diferentes a lo largo y ancho de la región. En cualquier caso, la práctica de políticas neocorporatistas –allí donde resultan útiles– no debería dejar de prestar atención a la eventual aparición de problemas de segmentación, como los observados en España, para prevenirlos y corregirlos. Las políticas óptimas para anticiparse a la segmentación se enmarcan dentro del modelo de Estado de Bienestar universalista, recomendado por Lord Beveridge. Además, las políticas sociales más efectivas y que producen resultados con mayor impacto a largo plazo sobre el bienestar de la población son las que implican inversión en capital humano y, principalmente, sanidad, educación e inversión en la infancia. Finalmente, las políticas de protección social tienen rendimientos marginales decrecientes, por lo que la prioridad absoluta debe otorgarse a la cobertura de necesidades básicas.

Referencias bibliográficas

Alonso, J. A. (2007). "Estado de Bienestar y Competitividad: ¿Entre Escila y Caribdis?", en Espina (Coord.).

Baker, Andy (2003), "Why Is Trade Reform so Popular in Latin America?: A Consumption-Based Theory of Trade Policy Preferences", *World Politics*, Vol. 55, No. 3. (Apr., 2003), pp. 423-455.

Bassanini, Andrea y Danielle Venn (2007), *Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: a Difference-in-Differences Approach,* OECD Social, Employment and migration Working Papers Nº. 54, DELSA/ELSA/WD/SEM(2007)9, disponible en: http://www.oecd.org/dataoecd/27/20/38797288.pdf

Carabaña, Julio (2007), "Estado y educación en la España democrática", en Espina (coord.).

Carbajo Vasco, Domingo (2007), *Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo Opex nº 6/2007, disponible en: http://www.falternativas.org/base/download/ef9c_20-02-07_OPEX%2006.pdf

Coatsworth, John y Jeffrey Williamson (2002), "The Roots of Latin American Protectionism: Looking Before the Great Depression", NBER WP nº 8999: http://www.nber.org/papers/W8999

Conde-Ruiz, J. Ignacio y Paola Profeta (2007), "The Redistributive Design of Social Security Systems", FEDEA, DT 2007-07: http://www.fedea.es/pub/Papers/2007/dt2007-07.pdf

De Gregorio, José (2006), *Economic Growth in Latin America: From the Disappointment of the Twentieth Century to the Challenges of the Twenty-First*, Banco Central de Chile Documento de Trabajo Nº 377 Noviembre, disponible en: http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc377.pdf

De la Fuente, Ángel y Rafael Doménech (2006), "Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas", *Moneda y Crédito*, nº 222, pp. 13-56.

Edwards, Sebastian (2007), "Crises and Growth: A Latin American Perspective", NBER Working Paper No. 13019, disponible en: http://papers.nber.org/papers/W13019

Espina, Á. (2007a), *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid.

Espina, Á. (2007b), "A modo de síntesis: ¿Existe un modelo europeo de Estado de bienestar?", en Espina (coord.).

Espina, Á. (Coord.) (2007), *Estado de bienestar y competitividad: La experiencia europea y la agenda para América Latina*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid.

Fischer, Ronald y Patricio Meller (2001), "Latin American Trade Regime Reforms and Perceptions", en: *Latin America and the Gobal Economy: Esport Trade and the Threat of Proteccionism*, R. Fischer (ed.), Palgrave, UK. 2001.

Flanagan, Robert J. (2002), "Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective", en *The Economics of Labor Unions*, Vol. 2, Booth, A., Northampton (Ed.), Edward Elgar, MA, version digital (1998) disponible en: http://gsbapps.stanford.edu/researchpapers/library/rp1542.pdf

Freeman, Richard (2007), "Labor Market Institutions around the World", NBER, Working Paper nº 13242, Julio: http://www.nber.org/papers/w13242

Halliday, Terence C. y Pavel Osinsky (2006), "Globalization of Law", *Annual Review of Sociology* (AR), Vol. 32, pp. 447-70.

Herce, José A., José Mª Labeaga, Simón Sosvilla Rivero y Carolina Ortega (2006), *El Sistema*

Nacional de Dependencia. Evaluación de sus efectos sobre el empleo. Informe de síntesis, IMSERSO, MTAS, *disponible en:* http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/herce-sistema-01.pdf

Kaufman, Robert R. y Alex Segura-Ubiergo (2001), "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-97", *World Politics*, Vol. 53, No. 4. (Jul., 2001), pp. 553-587.

Levitsky, Steven (2001), "Organization and Labor-Based Party Adaptation: The Transformation of Argentine Peronism in Comparative Perspective", *World Politics*, Vol. 54, No. 1. (Oct., 2001), pp. 27-56.

Levy Frank y Peter Temin (2007), "Inequality and Institutions in 20th Century America", NBER, Working Paper nº 13106, Mayo: http://www.nber.org/papers/w13106

Martí, Luis (2007) "The fight against corruption: The World Bank proposal", Real Instituto Elcano, *ARI 35/2007*, 30/marzo, http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1116.asp

Mayda, Anna Maria, Kevin H. O'Rourke, Richard Sinnott (2007), "Risk, Government and Globalization: International Survey Evidence", NBER Working Papers, Nº 13037, disponible en: http://papers.nber.org/papers/W13037

Moreno, Luis (2007), "Europa Social, Bienestar en España y la 'Malla de Seguridad'", en Espina (coord.).

North Douglass C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton Economic History of the Western World, Princeton University Press.

OCDE (2007), *Employment Outlook.*

Oriol Prats, Joan, Iñigo Macías-Aymar, y Joan Prats Catalá (2007), "Gobernanza y desigualdad. Obstáculos de la reforma tributaria en América Latina. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú", Fundación Carolina. Proyecto de Investigación CeALCI 13/05. Enero.

Phelps, Edmund S. (2006), "Understanding the Great Changes in the World: Gaining Ground and Losing Ground since World War I", *Capitalism and Society*, Vol.1. nº 2 (seguido del comentario de Leijonhufvud), disponible en: http://www.bepress.com/cas/vol1/iss2/art3/

Rico, Ana , José Manuel Freire y Juan Gérvas (2007), "El Sistema Sanitario Español (1976-2006): Factores de éxito en perspectiva internacional comparada", en Espina (coord.).

Shamis, Hector E. y Christopher R. Way (2003), "Political Cycles and Exchange Rate-Based Stabilization", *World Politics*, Vol. 56, No. 1. (Octubre), pp. 43-78.

Stiglitz, Joseph (1999), "Knowledge as a global public good", en *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Inge Kaul, *et al* (eds.), PNUD, N. York.

Streeck, Wolfgang y Lane Kenwortthy (2005), "Theories and Practices of Neocorporatism", en Janoski et alia, (eds.) pp. 441-460.

Walker, Ian e Yu Zhu (2005), "The College Wage Premium, Overeducation, and the Expansion of Higher Education in the UK", IZA Discussion Papers, nº 1627, Junio, en: http://www.iza.org/

Weyland, Kurt (2005, "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin America Pension Reform, *World Politics*, vol. 57, nº 2, Enero, pp. 262-295.

Williamson, Jeffrey G. (2004), "The Tariff Response to World Market Integration in the Periphery Before the Modern Era", presentado en el *Market Integration Workshop*, EUI, Fiesole, Julio 1-4, 2004.

Notas

[1] Este trabajo es una síntesis de Espina (2007a). De él se toman, reelaborándolos, cuadros y gráficos.

[2] Véase la discusión del modelo, la bibliografía y la documentación específica en Espina (2007a).

[2] Cuyos efectos negativos tienen, sin embargo, mucho menor reflejo en las preferencias electorales de la población, marcada más por su papel de consumidor que de productor (Baker, 2003).

[4] La laxitud de los lazos entre el partido justicialista y los sindicatos peronistas y la atipicidad de estos últimos explica su falta de respuesta y la transformación de su orientación, desde un sindicalismo orientado hacia los trabajadores hacia otro orientado hacia los empresarios (Levitsky, 2001).

[5] Véase el análisis de Weyland (2005), que estudia el proceso de difusión institucional del modelo chileno de privatización para la reforma de los sistemas de pensiones en Latinoamérica, contrastando estos dos modelos de con los de "presión exterior" y de "imitación normativa".

[6] El régimen salarial de la última etapa franquista fue sectorial –tras fracasar su política de congelación de salarios–, y tuvo pésimos resultados para la inflación y el empleo del decenio 1975-1985 (Espina, 2007a, pp. 4 y 6). Precisamente, aquel consenso analítico se ha visto desplazado ahora por la constatación de que tal característica sólo estuvo vigente hasta los años ochenta, mientras que el efecto de la densidad negociadora sobre la corrección de las desigualdades salariales –propio de buena parte de las instituciones del mercado de trabajo– resulta permanente (Freeman, 2007).

[7] El análisis realizado por Bassanini, y Venn (2007) para el *Employment Outlook* de la OCDE –con datos que cubren en general el período 1979/2003– tiende a situar a España en la posición extrema de los dieciocho países estudiados en lo que se refiere al impacto negativo de las instituciones laborales sobre la productividad multifactorial.

[8] En Espina (2007a) explico la elección racional principalmente a partir de la posición en el mercado de trabajo. Conde-Ruiz y Profeta (2007) lo hacen en razón de la preferencia en materia de pensiones.

[9] Además, el núcleo principal de los *outsiders* de los años ochenta y noventa pertenecía a la generación española del *Baby Boom* (nacidos entre 1960 y 1975), que fue seguida de una generación muy mermada, cuya escasa presión de entrada en actividad facilitó el acomodo laboral de la primera.

[10] Especialmente cuando una proporción creciente de la fuerza de trabajo es suministrada por la inmigración, consumidora preferente de servicios sociales universalistas.

Víctor Pérez-Díaz
Universidad Complutense de Madrid

Elites y sociedad en la crisis de América Latina

Resumen:
Este trabajo analiza la relación entre elites y sociedad, considerada como la clave del éxito para la emergencia de un tipo de sociedad abierta en América Latina. Pone énfasis en la dimensión cultural de esa relación, y en particular en aquellas experiencias de construcción de sentido por parte de la sociedad que las elites no suelen entender, o lo hacen con mucha dificultad. Para ello estudia, con ejemplos concretos, tres aspectos: la relación entre los políticos y los pobladores inmigrantes de origen rural; el contraste entre la evolución de las iglesias protestantes y la de la Iglesia Católica; y el fenómeno entrelazado de las mutaciones del mundo de la izquierda y el desarrollo de los emprendedores sociales.

Palabras clave:
Estado, sociedad, política, democracia, religión, inmigración, elites, América Latina

Abstract:
This document analyzes the relationship between elites and society, which is considered critical to enable the emergence of an open type of society in Latin America. This article stresses the cultural dimension of this relationship, and in particular these experiences of sense building by society, that elites seldom understand, or with great difficulties. To do so, it focuses, with concrete examples, on three aspects: the relationship between politicians and migrant population from rural origins; the contrast between the development of protestant and catholic churches and the interlinked development of left wing sectors and social entrepreneurs.

Key words:
State, society, politics, democracy, religion, immigration, elites, Latin America

Resumo:
Este trabalho analisa a relação entre elites e sociedade, considerada como a chave de sucesso para a emergência de um tipo de sociedade aberta na América Latina. Põe ênfase na dimensão cultural

dessa relação, e em particular naquelas experiências de construção de sentido por parte da sociedade que as elites não costumam entender, ou o fazem com muita dificuldade. Para isso estuda, com exemplos concretos, três aspectos: a relação entre os políticos e os habitantes imigrantes de origem rural; o contraste entre a evolução das igrejas protestantes e a da Igreja Católica; e o fenômeno entrelaçado das mutações do mundo da esquerda e o desenvolvimento dos empreendedores sociais.

Palavras chave:

Estado, sociedade, política, democracia, religião, imigração, elites, América Latina

Víctor Pérez-Díaz
Universidad Complutense de Madrid

Elites y sociedad en la crisis de América Latina

I. Introducción

Las premisas

Durante las últimas décadas, en América Latina, a pesar de todas las dificultades e incertidumbres posibles, se han seguido reforzando los rasgos de un tipo de sociedad cuya clave reside en un orden de libertad: el entramado institucional de una economía de mercado, un tejido social plural y una comunidad política articulada como una democracia liberal, con su correspondiente esfera pública, un gobierno limitado y sometido al imperio de la ley, y un estado de derecho garante de los derechos fundamentales. Podemos llamar este tipo de sociedad con muchos nombres; por ejemplo, con los de sociedad abierta, o sociedad civil en su sentido clásico, u otros. Pero el nombre, siendo importante, lo es menos que la sustancia.

La realización, siempre en mayor o menor grado, de este tipo de sociedad supone el desarrollo de una cultura determinada. La piedra angular que asegura el equilibrio del edificio es una *idea:* la de una comunidad de individuos libres. Una comunidad, no un agregado de individuos aislados y orientados a su mero interés particular. Una comunidad en la que hay una deliberación colectiva atinente a cuál pueda ser el bien común. Unos individuos situados, sí, en redes sociales de todo tipo, pero responsables a título personal de sus decisiones. Libres: con lo que ello supone, por un lado, de mero libre arbitrio, y, por otro, de libertad orientada a un bien del que se puede y se debe dar cuenta y razón a los demás, en un encuentro con otras libertades. El equilibrio puede ser, es, difícil, elusivo, problemático; pero de ese equilibrio se trata en ese tipo de sociedad.

El corolario de esta visión de la sociedad es el de una reducción sustancial del papel habi-

tual de las elites políticas, económicas, sociales y culturales, y su aproximación al nivel de los ciudadanos ordinarios. Todos son libres y todos pueden tener el sentido común y la decencia básica precisos para tomar decisiones libres atinentes tanto a sus bienes particulares como al bien común; y deben ser tratados sobre el supuesto de que, a este respecto, sus capacidades son semejantes. El marco institucional debe estar definido de esa forma y para ese propósito: con el objeto de que les dé precisamente ese trato. Y debe funcionar realmente de esa forma.

Si se quiere este tipo de sociedad, y la sociedad real en los países en cuestión, en este caso los de América Latina, es de siempre (o de mucho tiempo) de otro tipo, lo que hay que hacer es muy sencillo. Esos países tendrán que salirse de su senda tradicional y romper su *path dependency*. Si eran sociedades cuasi-estamentales, con unas elites políticas (de izquierdas o de derechas, eso es relativamente secundario) habituadas a mandar en y sobre la sociedad y unas instituciones culturales hegemónicas, tendrán que dejar de ser así. El hecho es que lo están dejando de ser, por sus pasos contados, y a pesar de tropiezos recurrentes. Pero esto ocurre a través de un forcejeo sumamente correoso y complejo, un proceso de crisis en el sentido clásico del término, aquél en el que han de tener lugar decisiones cruciales.

Que en la región se están trazando las líneas maestras de este tipo de sociedad es obvio. El marco institucional dominante es el de una combinación de democracia liberal y economía de mercado, con un tejido asociativo en crecimiento. Los últimos veinticinco años han reforzado este marco. Pero una cosa es tener un marco institucional en sus grandes rasgos, y otra que funcione realmente en los detalles. En los detalles está lo fundamental. Los detalles de la administración de la justicia y de la actuación de la burocracia al nivel de la calle, de la aplicación de la ley y el orden, del control de la corrupción, de la seguridad y la transparencia de los manejos públicos y comerciales, de la realidad de la educación y la atención a la salud, de la solución de los problemas cotidianos.

Y en los detalles encontramos, en la base de todo, el problema de la cultura. Que no es un aditamento, sino parte integral del funcionamiento de las instituciones y del desarrollo de las conductas. Se trata de la cultura que va ligada a los discursos de sentido y de justificación de todas las actividades, y que permite el desarrollo, o no, de las formas de vida propias de una sociedad libre que se expresan tanto en la experiencia diaria como en los momentos críticos.

Lo que haré en este breve trabajo es analizar algunos ejemplos de este forcejeo entre las elites y la sociedad que están en el corazón de la emergencia de un tipo de sociedad abierta en América Latina; y hacerlo fijándome en determinados detalles, y con una atención particular a la dimensión cultural del proceso en cuestión[1].

La situación social vista por expertos internacionales

Presento a continuación un resumen de la situación actual de América Latina vista desde la perspectiva de los expertos de los foros y organismos internacionales, atentos al crecimiento económico, la estabilidad política y la situación social, acompañado de un comentario que liga con el razonamiento que desarrollaré a continuación.

Primero, la región lleva unos años de crecimiento económico notable, con más del 4% anual, y apuntando este año (2007) hacia el 5%; además parece tener la inflación más o menos controlada (algunas excepciones aparte) y la opinión pública acepta, en general, la necesidad de un equilibrio presupuestario y la prudencia fiscal. Sin embargo, la región tiene graves deficiencias en materia de trabajo y de capital, sobre todo si se compara con lo que sucede en Asia. Por una parte, el nivel de calidad del trabajo en la región es modesto, como corresponde a una baja calidad del sistema educativo. En América Latina la tasa de escolarización en enseñanza secundaria es del 66,6% mientras que en Asia, es de 80,2%; y en una escala de 0/10, la preparación en matemáticas es de 4,4 en América Latina y de 7,1 en Asia, la calidad del sistema educativo es de 3,8 en América Latina y de 6,1 en Asia, y la de la escuela pública es de 3,5 en América Latina y de 6,2 en Asia. Por otra, la inversión en América Latina se ha situado entre el 12 y el 15% del PIB durante los últimos veinte años; la de Asia, en el mismo período, se ha situado entre el 25 y el 30%[2]. Trabajo de poca calidad, y quizá precario, se conjuga con inversiones modestas en un contexto donde ocupa un lugar muy importante la economía informal, que en América Latina se estima ser el 38% del PIB (16% en China). En otras palabras, lo que aquí se percibe es una rémora, en comparación con Asia, en el desarrollo del trabajo cualificado y del espíritu empresarial. En su defecto, es lógico que el crecimiento vaya a remolque de una coyuntura económica mundial, y dependa mucho del tirón de la industria norteamericana y de la demanda china de materias primas.

Segundo, en la región predominan abrumadoramente las democracias liberales, y en los años recientes se han sucedido las elecciones democráticas sin interrupción (aparte alguna excepción y otros sobresaltos); además, las encuestas indican amplias mayorías para quienes la democracia es el mejor de los regímenes posibles. Sin embargo, la calidad de las instituciones políticas parece bastante deficiente si se compara con la del conjunto de los países de la OCDE. La diferencia es notable por lo que se refiere al indicador de voz y rendición de cuentas: en una escala que va de -1,5 a +1,5, el nivel de América Latina se sitúa aproximadamente en torno a +0,2 y el de OCDE, a +1,2; mientras que esta diferencia se amplía en otras áreas de gobernabilidad: en las de efectividad de gobierno, estado de derecho, control de la corrupción y calidad reguladora, que son indicativas de defi-

ciencias en el detalle del funcionamiento real de la democracia liberal en la región. En este caso, los niveles de América Latina están entre -0,1 y -0,5; los de OCDE, entre +1,3 y +1,5. En otras palabras, lo que aquí se percibe es un déficit de implicación de una ciudadanía responsable, alerta y exigente, que pone en su sitio a la burocracia pública y la clase política.

Tercero, la sociedad es percibida como aquejada de una desigualdad social muy notable y, sobre todo, una desigualdad que implica la exclusión o la marginación de amplios sectores de la población. La desigualdad en la región es la mayor del mundo, y de hecho se estima que el país menos desigual de América Latina tiene mayor desigualdad que el más desigual de todos los países industrializados; además, la percepción común es que el conjunto de lo que se denomina un tanto confusamente clases medias-bajas, bajas y populares tiene un acceso limitado a las oportunidades de aquella economía de mercado en crecimiento y aquella democracia liberal, incluido el acceso a bienes intangibles básicos como la educación y el crédito. Todo esto constituye un contrapunto negativo a la consolidación de una amplia capa de clases medias (aparte de la de un segmento de elites cosmopolitas). Hay aquí problemas de movilidad, de comunicación y de comunidad sin resolver, que tienen efectos sobre aquellas deficiencias de la economía y de la vida política.

A continuación exploro esta problemática de los encuentros y los desencuentros entre elites y sociedad, a través de los cuales se pueden estar colmando aquellos déficits al tiempo que se van revisando y acercando los papeles de unos y otros, o no. Para comprender este proceso, sin embargo, hay que salirse del lenguaje de los agrandes agregados, de las tendencias y de las estadísticas de los expertos internacionales. Hay que tratar de entender los procesos sociales como conjuntos de prácticas sociales combinadas con discursos de sentido y de justificación de tales prácticas en contextos relativamente específicos. Al hacerlo, podemos ver que el *quid* del cambio en las relaciones entre elites y sociedades en este momento está en que las elites están bastante desconcertadas y la sociedad está buscando a tientas unos nuevos mensajes de sentido, un poco por su cuenta. Voy a limitarme aquí a un comentario sobre algunos procesos singulares de carácter político, social y cultural (dejando de lado otros de carácter económico)[3]. Iré enhebrando así un argumento al hilo de varias narrativas, con una conclusión final.

II. Buscándose sin acabarse de encontrar: políticos y pobladores

Unas elecciones presidenciales: discursos políticos y su conexión con la sociedad

En algunos casos, los políticos llegan al poder sin que el público sepa muy bien a qué atenerse sobre lo que harán. Por ejemplo, en Carlos

Menem los argentinos encontraron un peronista que, con el lenguaje populista habitual, iniciaba una política económica liberal; y en Perú, Alberto Fujimori ganó las elecciones no por lo que se sabía de él sino, justamente, por lo muy poco que se sabía de él. Parece estos políticos enigmáticos atraen tanto más cuanto menos se sabe de ellos, lo que parece indicio de una curiosa mezcla de encuentro y de malentendido entre la población y la clase política. Pero veamos el caso peruano y la elección de Fujimori como presidente en 1990 tomando pie en las narrativas de un testigo exterior, una periodista norteamericana como Alma Guillermoprieto (1995), y de uno de los protagonistas de los sucesos.

El presidente anterior del Perú, Alan García, había dejado al país en un estado de bancarrota. Para remediar la situación presentó su candidatura a las elecciones presidenciales una celebridad local e internacional, el novelista Mario Vargas Llosa, con un apoyo social interclasista considerable, medios abundantes y asesores políticos sofisticados; un candidato con un discurso muy articulado, basado en una teoría de la sociedad abierta y expresado de forma elocuente. Fujimori, por su parte, era un ingeniero de origen japonés escasamente conocido, con pocos medios y un discurso muy simple: se contentó con formular poco más que un slogan de "tecnología y honradez" y poner de manifiesto sus rasgos de aparente hombre del pueblo frente a los rasgos de hombre de la elite (de miembro de la *"café society"* como dice Guillermoprieto) de su contrincante.

Fujimori venció, en medio del asombro de los expertos, sin un claro mandato y, probablemente, sin una clara idea de cómo iba a resolver los problemas de un país con hiperinflación y una amenaza terrorista de gran envergadura. Para afrontar el segundo problema, recurrió a una drástica política de ley y orden. Cómo fuera a manejar la situación económica pareció, inicialmente, un misterio. Según el relato de Guillermoprieto, Fujimori fue a Nueva York a poco de su victoria, y allí tuvo una especie de visión que desprendió las escamas de sus ojos y le permitió ver las cosas con realismo. En una reunión concertada con banqueros y expertos internacionales, Fujimori y su asesor del momento comenzaron a hablar de cosas maravillosas, mientras sus interlocutores les recordaron las cuestiones básicas y elementales de la realidad económica. El hombre de confianza de Fujimori, quien hasta ese momento articulaba cualquier pensamiento económico que Fujimori pudiera tener, preconizaba un enfoque gradualista y prudente, pero mientras que *"he was talking about Howdy Doody... the others talked to Fujimori about the facts of life"* (o, en una traducción un tanto libre: "mientras que el asesor presidencial contaba un cuento de hadas, sus interlocutores hablaban de la vida real").

Este relato sugiere un espacio público dual; por un lado, los líderes discuten y deciden en algún lugar acotado y remoto, allá en las altu-

ras, y, para mayor simbolismo, en Nueva York; por otro, aquí cerca, están las masas populares, implicadas en una lucha cotidiana y poco argumentada por la vida, áspera y concreta. La periodista sugiere que estas gentes pragmáticas usan la democracia con la atención puesta en sus problemas inmediatos y quieren soluciones para hoy, y votaron a Fujimori porque creyeron que era uno de los suyos, o al menos estaba menos lejos de ellos que su rival.

Vargas Llosa, por su parte nos da otra versión de los acontecimientos (Vargas Llosa, 1993). Quien parecía un miembro de la *café society* limeña visto por la periodista norteamericana (tal vez desde la perspectiva del Greenwich Village neoyorquino), es aquí un patriota concernido por el declive largo y profundo de su país como consecuencia de treinta o cuarenta años de políticas socioeconómicas estatistas (de una política intervencionismo del estado, de sustitución de importaciones y nacionalizaciones) por parte de caudillos populistas, militares progresistas y socialdemócratas, incluidos el general Velasco Alvarado y el propio Alan García de la época. La comparación de la trayectoria de Perú con la de otros países es elocuente. La pertinente en este caso es entre Perú y Taiwan, y muestra ambos países a un nivel parecido de renta per cápita a mediados de los años cincuenta, sólo para constatar que entre esa fecha y 1990 la renta de Taiwan se multiplicó por siete y la de Perú se redujo a la mitad (Ibídem: 267). (En Argentina, la comparación más pertinente hubiera sido con la Italia de la que le habían venido oleadas de inmigrantes desde finales del siglo XIX. La renta per cápita en Argentina era el doble de la de Italia antes de la primera guerra mundial, y así se mantuvo hasta mediados de los años treinta del siglo pasado, pero terminó siendo un tercio de la italiana cincuenta años más tarde, en lo que ha sido un caso notable de regresión histórica: Waisman, 1987.)

La dictadura militar progresista nacionalizó la industria, la pesca, las haciendas, el petróleo y los medios de comunicación; los gobiernos civiles subsiguientes no se atreven a privatizar estos sectores (salvo la de los medios), y Alan García, a mediados de los ochenta, anuncia la nacionalización de la banca y los seguros. Éste es, según Vargas Llosa (1993: 33 y ss.), el detonante de su candidatura a la presidencia de su país. El candidato trata de apelar a las clases medias y profesionales, pero, al tiempo, de conectar con el mundo popular de los "informales" y los "parceleros" (Ibídem: 158, 214). Los informales son los pobladores de origen rural que, como protagonistas de una especie de capitalismo popular, dominan buena parte de los sectores de la pequeña producción, la distribución y otros servicios urbanos; los parceleros son los pequeños campesinos que han conseguido repartirse las haciendas nacionalizadas por los gobiernos anteriores, y tratan de sobrevivir y prosperar también en una situación irregular y de inseguridad jurídica.

El candidato cree estar a punto de triunfar durante buena parte de la campaña, pero se queda corto de la victoria en el último trecho del camino. En la campaña, tal como la describe su protagonista, se dan cita todas las estratagemas imaginables para llenar el ambiente de ruido y de furia: violencias, insidias, calumnias, apelaciones al odio racial y abuso de los entusiasmos religiosos. El candidato expresa su desconcierto a la hora de moverse en medio de las tensiones entre la jerarquía católica, los católicos progresistas y las sectas protestantes (Vargas Llosa, 1993: 443, 500 y ss.).El enigma de la elección de Fujimori parece aquí el resultado de una situación caótica y del intento deliberado de muchos por impedir, en un fuego cruzado de intereses y pasiones, el desarrollo de un discurso y una controversia cívicos razonables. Pero en definitiva se abre paso un entendimiento de la situación que parece una etapa, amarga pero tal vez necesaria, en el proceso de autoconciencia del autor. A la postre reconoce que no ha conseguido conectar con aquellos informales y aquellos parceleros (Vargas Llosa, 1993: 364), por razones que tienen que ver con largos procesos históricos de exclusión política y marginación social de las capas sociales de las que proceden aquellos colectivos, y que han creado una distancia entre ellos y una formación política procedente de las clases medias profesionales del país que es difícilmente franqueable en el cortísimo espacio de una campaña presidencial.

Los pobladores: inmigrantes que reconstruyen la sociedad a su imagen y semejanza

Las comunidades rurales están trabadas por mecanismos sociales muy varios, por sistemas de parentesco, redes familiares, de patronazgo y clientelismo, las reglas concernientes a las actividades económicas, o por lo que se han llamado los contratos diádicos de las amistades, el compadrazgo y las relaciones de vecindad, los rituales religiosos o incluso una identidad étnica común. Las relaciones sociales combinan rasgos de cooperación con los de conflicto y competición interna. Probablemente, la cooperación está en razón inversa a un entendimiento del horizonte económico como un horizonte cerrado y a la idea de que los bienes de este mundo son bienes limitados y que los recursos existen en cantidades tasadas (la tierra, las oportunidades económicas, la amistad o los favores del cielo), de modo que la mejora de cada cual sólo puede darse en detrimento de los demás (Foster, 1967). Ahora bien, la tendencia histórica del último siglo y medio ha sido la de estrechar los lazos entre las comunidades campesinas con las economías de mercado circundantes, siendo la emigración rural una de las formas de establecer esta conexión, y lo cierto es que una economía de mercado en expansión implica justo lo contrario de un horizonte de bienes limitados, de modo que, en tales condiciones, el paso a la ciudad puede dar acceso a tales horizontes más amplios y reforzar las pautas de cooperación interna.

De hecho, a partir de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado tuvo lugar en Latinoamérica un movimiento intensísimo de emigración del campo a la ciudad. En Perú, la población rural pasó entre 1940 y 1981 del 65% al 35% de la población total. Los inmigrantes de origen rural en las ciudades sufrieron, por una parte, un proceso de separación de su medio natural y social originario, pero, por otra, con frecuencia, transplantaron o recrearon las pautas de su medio rural de origen en las nuevas condiciones de la ciudad. En muchos casos los campesinos conservaron sus pautas de cooperación interna y las pudieron reactivar tanto más cuanto que se estaban implicando en una economía urbana en expansión.

Esto es justamente lo que se deduce de la descripción y el análisis que Hernando de Soto ha hecho (1987) del proceso de implantación de los pobladores informales en el Perú urbano de los años sesenta, setenta y ochenta. De Soto muestra cómo, dada la ineficacia del estado para garantizar la infraestructura institucional y jurídica necesaria para integrar a los inmigrantes de origen rural, éstos reaccionaron tomando la iniciativa y definiendo la forma que había de adoptar su integración en la sociedad. No siguieron directriz alguna del estado ni de la clase política, la cual se fue acomodando, mal que bien, a la política de hechos consumados impuesta por los propios inmigrantes. Tuvieron dirección propia, inscrita en su modo de ser, que les orientaba hacia una forma equilibrada y prudente de definir un bien común.

De este modo, los inmigrantes comenzaron por hacer acopio de capital social. Su estrategia espontánea dio un sonoro y rotundo mentís a dos tipos de observadores externos: a quienes percibían la situación de los pobladores como una marcada por la desorganización social, o la anomia, y a quienes la entendían como una situación prerrevolucionaria. En ambos casos los observadores externos habían convertido a los pobladores en masas pasivas e inertes, y les habían despojado de su condición de agentes libres. Aquellas dos percepciones de la masas de inmigrantes como masas perdidas a las que había que dar guía respondía a una ofuscación intelectual, pero también, quizá, al exceso de importancia que los observadores se atribuían a sí mismos. Su lectura era probablemente mitad generosa y mitad autointeresada, y sobre todo era esto último en la medida en la que se veían como profetas o salvadores del mundo a la búsqueda de ocasiones, y de una masa o de una grey, para ejercer su misión.

La estrategia de los campesinos inmigrantes fue compleja y tuvo dos caras complementarias. Por un lado, se comportaron de una manera *empresarial*, iniciando pequeñas empresas informales que acabaron siendo predominantes en el mundo del comercio minorista y del transporte urbano. Por otro, se comportaron de una manera *cooperativa.* Planearon colectivamente sus asentamientos

en terrenos públicos o privados vacantes, se reunieron en asambleas, contrataron los servicios de arquitectos, ingenieros y abogados, llevaron a cabo la ocupación de los terrenos, el señalamiento de las lindes y el izar de las banderas correspondientes, establecieron la olla común y la guardería, crearon los piquetes de defensa, pusieron nombre a su nuevo barrio, formalizaron el "contrato de invasión", y acordaron la forma de garantizar, en lo posible, sus llamados "derechos expectaticios de propiedad". La comunidad de pobladores se dotó de órganos de deliberación y de gobierno, y de sistemas de defensa, vigilancia y aplicación de justicia. Además, en su interior se desarrollaron clubs de madres, asociaciones de padres de familia, patronatos escolares y centros parroquiales. La cultura económica y social espontánea de estos pobladores informales estuvo marcada por el principio del trabajo duro, la *self-reliance* o responsabilidad personal, y la participación en una red de ayudas mutuas. En cambio, lo que resultó siempre más problemático fue el desarrollo de su cultura política y el enlace entre su experiencia económica y social y su participación en la política general del país, como mostraron las elecciones presidenciales antes mencionadas.

III. Católicos y protestantes: construyendo experiencias y discursos de sentido

Desconciertos católicos

La situación de la iglesia católica se ha ido haciendo cada vez más compleja a lo largo de las últimas décadas, en parte como reacción a los movimientos progresistas que habían ido surgiendo en su seno. La estrategia global de la jerarquía fue diversa según los momentos y los países. Aunque una parte de la jerarquía local simpatizara con las posiciones progresistas, la mayor parte osciló entre la moderación y una posición conservadora. El lema del compromiso con los pobres recibió, por supuesto, el apoyo y la difusión que cabía esperar, pero la jerarquía estaba también muy interesada en dar aliento a las corrientes que, al tiempo que más o menos respetuosas con el orden social existente, ponían especial énfasis en la atención preferente no a los pobres o a los ricos, sino simplemente a las almas; es decir, recordaban que la misión de cuidar los individuos con vistas a la salvación eterna de sus almas, a través de una fe personal en Jesucristo y la práctica de los sacramentos, era un propósito tradicional de las iglesias cristianas, desde sus orígenes, y tal vez su razón de ser. No menos importante era mantener la unidad de la iglesia, contener sus divisiones internas y enmarcar las diferentes corrientes en el marco de la estructura institucional, enfatizando la autoridad del papa y los obispos, y el papel de las parroquias.

Esta reafirmación de la unidad era necesaria, además, para unos tratos de la iglesia con los poderes políticos del momento que iban adquiriendo con el tiempo una importancia cada vez mayor habida cuenta la evolución en curso. De hecho, tanto la vida económica como la situación política estaban dando un mentís a las expectativas del cambio inminente del curso de la historia en el que tanto habían confiado los clérigos progresistas, quienes, guiados en esto por sus mentores intelectuales europeos de los años treinta a setenta del siglo pasado, habían creído caminar empujados por el viento de la historia hacia alguna forma de revolución socialista. Lo cierto es que, en las décadas finales del siglo, la economía de mercado, el capitalismo, estaba venciendo en la batalla de los modelos económicos a expensas del socialismo, con la implosión de la Unión Soviética y los países del socialismo real en Europa y Asia (amén del permanente estancamiento de Cuba). Además, en buena parte de la región se desarrollaron procesos de cambio político en los que la iglesia católica (en primer término la jerarquía local, pero con el apoyo expreso del Vaticano) desempeñó un papel crucial a favor de la transición democrática. El éxito relativo de las economías de mercado y la restauración de las democracias convirtieron los sueños de los clérigos progresistas en poco más que humo; parecía haber quedado de ellos el testimonio de una buena voluntad sin sentido de la realidad, y que, por ello, no entendiendo cómo puede realizar el bien al que aspira, no lo realiza y sólo habla de ello, transmitiendo una inquietud confusa y bienintencionada a su audiencia.

Haciendo balance, la iglesia católica trataba ahora de digerir la experiencia dramática de sus últimos veinte o treinta años y administrar sus resultados: el pluralismo interno de la iglesia, el testimonio de su acercamiento genuino a todas las capas de la sociedad intentando entender sus diversas estrategias de adaptación a las circunstancias, su contribución al desarrollo del tejido asociativo de la región, y, finalmente, el intento ahora de hacer frente a una competencia de una intensidad inesperada por parte de las iglesias protestantes.

Ironías de la providencia o afinidades electivas: la iglesia católica va hacia los pobres, y muchos pobres se van a las iglesias protestantes

En los años noventa del siglo pasado, se estimaba que había unos 40 millones de protestantes en la América Latina, aunque más importante que la cifra del momento era el ritmo de las conversiones al protestantismo. Los protestantes quizá suponían el 20% de la población del Brasil (22 millones de protestantes), pero algunos estimaban que, al ritmo actual, podrían ser más de la mitad de la población en las muy primeras décadas del siglo XXI (Le Bot, 1999). Más al sur, el 25% de Chile sería ya protestante y, más al norte, lo sería entre una cuarta y una tercera parte de la población de

Guatemala, habiendo minorías protestantes muy significativas en Argentina y en Méjico (Le Bot, 1999; Dow, 2001; Schirová, 2002). Este dinamismo tenía que ver, en buena parte, con el carácter y el número de los pastores implicados en la tarea de difundir el mensaje religioso; lo que contrastaba con lo sucedido con los sacerdotes católicos. En Brasil, en 1980, la iglesia católica tenía 8.600 curas para 42.600 templos, aproximadamente un cura por cada 5 templos; mientras que los pastores protestantes eran 18.600 y tenían a su cargo 20.300 templos, casi un pastor por templo (Le Bot, 1999). Se trataba, además, de pastores que no habían pasado por el largo y complejo proceso de socialización de los sacerdotes católicos, que solía convertir a éstos en gentes con rasgos muy diferentes de los de sus feligreses, y les dotaba de un lenguaje singular; en cambio, aquellos pastores protestantes, especialmente en sus versiones pentecostales, podían resultar más parecidos a las gentes que les rodeaban, empleaban un lenguaje próximo y emocional, y realizaban su misión con éxito inmediato y efectos duraderos. También cabía aducir otras razones para su éxito, y entre ellas algunos incluían las vinculadas a la acción concertada de las iglesias protestantes de los Estados Unidos y al apoyo ocasional que éstas hubieran podido recibir de algunos regímenes militares recelosos de las corrientes católicas progresistas.

Pero es poco probable que el éxito del protestantismo pueda explicarse atendiendo sobre todo a aquellos factores. Para entender el fondo de la cuestión conviene mirar en otra dirección, y reparar en el encaje entre la sustancia de los mensajes religiosos y la situación de la sociedad. Su éxito se explica principalmente por la afinidad entre esa sustancia y las demandas de sentido de las gentes. Hay que tener en cuenta que las condiciones de cambio socioeconómico, migraciones internas, y violencia política han dado lugar a un estado de inquietud y crisis cultural de considerable importancia en Latinoamérica, y hay cierta afinidad entre el carácter de esta crisis y varios rasgos culturales e institucionales de las iglesias protestantes, en particular las metodistas y las pentecostales. El mensaje central de estas iglesias, aunque esté envuelto en una retórica intensamente emocional, tiene un núcleo razonable en la medida en que se ajusta a las demandas de sentido de una población campesina o inmigrante con determinadas actitudes ante la vida.

Esta población es pobre pero está deseosa de mejorar. Está interesada en aumentar su autoestima mediante una transformación de su identidad, un volver a nacer. Son gentes empeñadas en trabajar, sacar a sus familias adelante, apoyarse unos a otros y aprovechar las oportunidades de la economía de mercado que hay a su alrededor. Se colocan a cierta distancia de las aguas procelosas donde operan los políticos, sean éstos conservadores o revoluciona-

rios. En la mentalidad de estas gentes, la relación con un Dios personal va ligada a una estrategia de afirmación de una personalidad individual y a una aventura familiar que *no* están desvinculadas del apoyo que buscan en el conjunto de las redes sociales de las que forman parte. Son emprendedoras y, por tanto, empresariales en potencia, y cooperativas, al mismo tiempo.

Se observa aquí (como se observó en el metodismo inglés del siglo XVIII) la conexión entre un *ethos* de la religiosidad personal, con su mezcla de emotividad y racionalismo, y la transformación de la sociedad hacia una basada en una economía de mercado y orientada (en sus efectos, si no en sus intenciones expresas) hacia un orden de libertad. Nos encontramos en presencia de gentes individualistas pero con anclajes importantes en sus comunidades de origen, que hacen suya una moral que disciplina su conducta, reduce su propensión al alcoholismo, les pacifica, reduce sus tensiones familiares y, en general, organiza y racionaliza su comportamiento de manera metódica. Cuando se comprometen en una acción pública o cívica lo hacen de una manera reflexiva, sin alardes mesiánicos, sin mucha necesidad de guías. Estas gentes se sitúan en una senda de esfuerzo y aplicación racional de sus recursos que les coloca en el camino del respeto de sí mismos (subjetivo) y de la respetabilidad (objetiva, reconocida por sus pares) y ello puede conducir al logro de una dosis de prosperidad. En estos resultados ven, como es lógico desde su punto de vista, un signo del favor divino y una corroboración espiritual del acierto de sus elecciones vitales, lo que, a su vez, les mantiene en el sendero de la virtud y refuerza su nueva identidad. De hecho, el protestantismo de las capas populares en lugares como Mesoamérica o el propio Brasil ha venido de la mano de procesos de inserción de estas comunidades en la economía de mercado, su incorporación al sistema político y el enriquecimiento del tejido asociativo correspondiente.

Parece haber una cierta ironía de la Providencia en el hecho de que, en el momento en que las corrientes progresistas del catolicismo se decidieron a llevar su compromiso con los pobres hasta sus últimas consecuencias, se encontraran con que estos pobres orientaban sus pasos hacia las iglesias protestantes. Éstas les ofrecían una estructura interna igualitaria y un lenguaje moral que les permitía la racionalización práctica de una conducta más ajustada a la realidad, por lo pronto, la de la economía de mercado. Esta experiencia religiosa les proporcionaba compañía mientras se adentraban por un atajo hacia la modernidad, así como un esquema credencial y emocional que daba un sentido razonable a lo que hacían y lo que les sucedía; en contraste con la confusión mental y moral, por no hablar del riesgo físico personal, en un ambiente de guerra o de guerrilla, que les suponía tomar demasiado en serio a los clérigos católicos progresistas.

Es obvio que, en estas circunstancias, la igle-

sia católica ha podido aprender algunas lecciones de sus competidores y mejorar su entendimiento de las demandas de sentido de sus fieles actuales o potenciales. Quizá la experiencia le ha permitido, asimismo, resolver algunos problemas dentro de su organización y compensar los excesos de los conservadores de antaño con los de los revolucionarios de hogaño, y hacerse más humilde. En definitiva, se habría equivocado probablemente dos veces, pero habría pagado un alto precio por ello, y, por otra parte, algunos de estos excesos habrían podido tener un componente de sacrificio y altruismo que hubiera suscitado respeto. La jerarquía se ha movido en una dirección de moderación y prudencia que es parecida a la que ha tomado la economía y la política, lo que la acomodaría (una vez más: lo que sería un rasgo equívoco) con las elites de la región. Por otra parte, conservaría un capital de confianza en relación con el conjunto de la sociedad, que viene de muy atrás en el tiempo. (Un indicio de este capital de confianza nos lo ofrecen los resultados de las encuestas mundiales de valores, corroborados por lo demás por los de los Latinobarómetros. En aquellas encuestas, la tasa de confianza en la iglesia es muy alta, y muy superior a la observada en España. Por ejemplo, en las encuestas de 1995-1999, la media era de 71%, resultado de combinar las de once países, que iban de las tasas modestas de Argentina (50%) y Uruguay (55%) a los porcentajes en torno a 74/80% de los restantes, incluidos Chile (80%) y Brasil (74%); como contraste, la de España era de 49%.)

En todo caso, no se debe infravalorar el depósito de adhesión emocional de todas las capas de la sociedad a los símbolos y las instituciones religiosas católicas, que han operado y siguen operando en la región desde hace quinientos años, tanto más cuanto que estas operaciones están ligadas a experiencias fundamentales en la vida de las gentes: el nacimiento, el paso de una etapa de la vida a otra, por ejemplo el matrimonio, y la muerte. Este depósito de vivencias alienta un trasfondo de expectativas difusas que se orientan naturalmente hacia las instituciones religiosas tradicionales, buscando en ellas apoyo y sentido. Ésta es la tierra nutricia de una parte enorme de las capacidades y las inclinaciones altruistas y filantrópicas de las gentes, que luego pueden adoptar las formas más diversas. Ignorarlo por atender a las agitaciones políticas, las clases de educación cívica, las recomendaciones de los expertos, las editoriales de los periódicos o los discursos de las elites sería como ignorar la tierra que nos soporta para mirar a las nubes que pasan.

IV. Mutaciones y metamorfosis: el mundo de la izquierda y los emprendedores sociales

La moderación del mundo de la izquierda

La cultura tradicional de los políticos y los inte-

lectuales de la izquierda les ha conducido a mirar en la dirección bien de una tercera vía entre socialismo y capitalismo, al modo de un estado corporativo como el que tuvo lugar en el Brasil de Getulio Vargas (Micelis 1979) o al modo socialdemócrata, bien en la de una transformación radical del orden existente para sustituirlo por un orden socialista en el sentido estricto de la palabra (como el régimen cubano, por ejemplo). La crisis de las últimas décadas de la cultura de la izquierda es fácil de comprender; y el drama del progresismo católico fue, como hemos visto, el de acercarse a ella justo cuando estaba desapareciendo la estructura de plausibilidad de esa cultura. La larga marcha del comunismo se iba terminando, de victoria en victoria hacia la derrota final: en China y en Yugoslavia, en Indonesia y en Argelia, en la Unión Soviética y en el resto de los países de la Europa central y oriental, más un largo etcétera. Todas estas experiencias habían sido muy interesantes para los foráneos que las contemplaron de lejos, pero para muchos de los habitantes de los países en cuestión fueron pesadillas. Cierto que una gran maquinaria de desinformación sistemática había tenido bastante éxito en borrar las huellas de lo que se sabía sobre los campos de concentración soviéticos, por ejemplo, desde hacía ya cincuenta años, y que las personas apresuradas (¿y qué persona animada por el ansia de transformar el mundo cuanto antes no lo es?) las dudas en la materia podían ser excusables. Pero en los años ochenta y noventa, la mayor parte de esas dudas habían ido desapareciendo, los estertores finales de los regímenes revolucionarios eran fácilmente audibles, y en muchos casos se estaba asistiendo, casi literalmente, a su entierro.

Ahora bien, la referencia a los regímenes revolucionarios reales no ha sido marginal sino central para el imaginario colectivo del conjunto de la izquierda de América Latina. Matices aparte, para los movimientos que se situaban claramente del lado comunista (el castrismo por ejemplo) el asunto era consustancial con el sentido último de su propia experiencia; y para quienes albergaban la ilusión de encontrar una tercera vía entre el capitalismo y el socialismo al modo soviético, la desaparición de la segunda vía cuestionaba su pretensión de ser la tercera. Esta izquierda intermedia hubiera querido quizá vivir más tiempo en la tierra de nadie de no ser esto ni aquello, de ser algo humano entre alternativas inhumanas. Pero ahora tenía que enfrentarse con el problema de resolver un problema de identidad: no podía seguirse identificando a sí misma como una alternativa histórica a la primera vía de la democracia liberal y la economía de mercado una vez que la segunda vía del sueño revolucionario había desaparecido. No tenía solución para ese problema, y además sabía que no lo tenía. Podía contarse a sí misma y a su audiencia interna y extranjera todas las narraciones imaginables en el registro poético del hiperrealismo mágico como la Sherezade de *Las mil y una noches*,

pero con todo ello, en su fuero interno barruntaba que sólo conseguía aplazar una noche más un desenlace fatal que sería, no tanto el de caer bajo el alfanje cuanto el de seducir al capitalismo internacional, aquel imperialismo feroz enemigo de los pueblos convertido ahora en un déspota casi benévolo: bien convirtiéndose en una contadora de cuentos, bien transformándose (pasado el encanto de la primera juventud) en una ama de llaves fiel y cumplidora a la que se le podía confiar la gestión de la casa.

Una salida a las situaciones sin salida ha sido siempre la de echar a correr en círculo. Por ello, no cabe extrañarse de que la izquierda mundial en general, y la de América Latina en particular, hayan evitado durante mucho tiempo enfrentarse con su situación, y hayan preferido refugiarse en la inmediata ambigüedad de las muchas cosas que hay que hacer aquí y ahora. Como ya señaló Joseph Conrad en su novela *Nostromo*, que tiene como escenario imaginario precisamente un país latinoamericano de comienzos de siglo XX presa de intensos conflictos, la acción es una forma de escapar a la reflexión (Conrad, 1979 [1904]; McClure, 1981). Por esto la izquierda ha solido apresurarse a atravesar lo más rápidamente posible el momento de la caída del comunismo, y dedicarse a la tarea de manejar el capitalismo local que le ha caído en suerte con vistas a obtener el poder en unas elecciones libres, y volver a ser elegida a la siguiente ocasión, en competencia con los partidos liberales o conservadores de turno.

El hecho es que, cada vez más, los miembros de la antigua izquierda inmoderada se han ido sumergiendo en la vida cotidiana de la democracia liberal y la del capitalismo de la región. Inmersos en ellas, no pueden, sin embargo, eludir alguna inquietud intelectual y emocional. Afortunadamente, su inquietud acerca de la democracia liberal puede ser moderada, puesto que pueden situarse dentro de una tradición socialdemócrata latinoamericana vinculada a la de la democracia liberal. La inquietud puede ser mayor en lo que se refiere a la gestión del capitalismo. En definitiva, lo que realmente ha hecho la izquierda de la región cuando ha llegado al poder ha sido elegir entre una gestión irresponsable del capitalismo, a la manera del Alan García de los años ochenta en Perú, por ejemplo, que llevó al país a la hiperinflación y a la ruina; y una gestión responsable, que hoy día se sitúa en la línea de las recomendaciones de los organismos internacionales, es decir, *grosso modo* en la de las llamadas reformas de segunda generación del consenso de Washington de finales del siglo pasado, lo que ha ido convirtiendo a la izquierda en esta materia en una fuerza política de la que se suele esperar algo relativamente bastante parecido a lo que se puede esperar de la derecha, con los matices de rigor.

Un recurso que le puede quedar a la izquierda que hace tal cosa es resignarse a una dosis moderada de malestar emocional (lo que

los alemanes llaman *Schadenfreude*), que siempre se puede combatir mediante el procedimiento de proyectar hacia fuera la sensación de culpa y encontrar un chivo expiatorio. El llamado neoliberalismo, por ejemplo, puede desempeñar este papel. Se le puede denunciar como responsable de los problemas sociales, económicos, políticos y culturales de la región. Según esto, el error de decidir una rígida política cambiaria en Argentina, por ejemplo, o el aumento de la delincuencia en todas partes, o la persistencia de la desigualdad social, o las carencias del sistema educativo, serían atribuibles a una gran estrategia neoliberal. (El uso de este recurso puede ser favorecido por un efecto de contagio, por parte de las elites culturales de la región, de la confusión mental de la *intelligentsia* progresista europea o norteamericana, que, con su mejor intención, ha funcionado durante bastante tiempo como una eficaz maquinaria de exportación de confusión mental hacia la América Latina.)

Sin embargo, es reconfortante observar una reconversión de la cultura de la izquierda en los últimos años, hecha sobre bases más sólidas. En efecto, no se debe olvidar que dentro de la izquierda ha habido y hay tradiciones robustas de compromiso personal e ideológico con la democracia liberal; que algunos de los elementos tradicionales de su identidad, como los temas de la desigualdad social o de las carencias educativas, por ejemplo, incluyen discursos con un núcleo argumentativo muy razonable; y que, además, las formaciones políticas vienen dentro de un conjunto, en un paquete, izquierdas *con* derechas, y varias de las sinrazones históricas de la izquierda en el pasado han sido la contraparte de las sinrazones de la derecha del momento, por ejemplo, las sinrazones autoritarias, corporatistas y violentas (que, por lo demás, ambas han podido compartir).

De hecho, los cambios recientes de la izquierda política han puesto en evidencia, cada vez más, la presencia de una izquierda moderada. La aceptación del capitalismo, aunque sea a título instrumental y condicional, es ya un paso en la dirección correcta. La búsqueda de un papel para el Estado (y para los individuos de la izquierda a título particular) en la gestión de las infraestructuras institucionales y materiales del capitalismo sugiere que se sigue avanzando en la misma dirección. La cultura de la negociación de las transiciones a la democracia impulsó la creación de un clima de tolerancia recíproca entre los adversarios políticos. Esto ha empujado a unos y otros, y esto incluye a la izquierda y la derecha, hacia un proceso de civilización o de civilidad, que en su momento desempeñó un papel decisivo (por ejemplo) en la consolidación de las democracias chilena y brasileña.

Expresando algo de esta evolución mental, en enero de 2004, en la reunión del Foro Mundial de Bombay, el representante chino Nic Chuing llegó a decir: "La vieja ideología que se oponía al mercado era una camisa de fuerza. Hemos dado un paso adelante de gran alcance

en la reflexión socialista de la relación entre el plan y el mercado al reconocer que el mercado tiene un papel fundamental en la distribución de los recursos: ésa es la razón esencial para tener el mercado en el socialismo". Como contraste, en su respuesta, el líder italiano de la *Rifondazione Comunista*, Fausto Bertinotti, se refirió a lo que creía ser el ejemplo de América Latina, en el que veía un hilo conductor que, partiendo de Lula en Brasil, pasaba por Argentina, por Chávez en Venezuela, por los zapatistas en Méjico y por la larga historia de Cuba, como la demostración de que la onda neoliberal estaba en crisis y el mercado no era la solución a los problemas. Ahora bien, lo interesante aquí no era tanto lo que los chinos pensaran de sí mismos o los europeos de los latinoamericanos, sino lo que estos últimos pensaran de su propia experiencia. Bertinotti imaginaba que había un hilo conductor entre Lula, Chávez y Cuba, pero pudiera ocurrir que Lula y sus seguidores se vieran a sí mismos de una forma distinta: como dudosos entre varios escenarios, pero en último término dispuestos a hacer una interpretación prudente de su slogan de *mudança* (cambio) y a continuar las políticas económicas y sociales claves del predecesor y adversario de Lula, Fernando Henrique Cardoso, que había sido elegido antes con el apoyo del centro y la derecha y se podía ver a sí mismo como un socialdemócrata moderado con un pasado radical. De ser así, se habría dado una mutación de los políticos de izquierda por sus pasos contados, haciendo camino al andar, un camino de moderación. Lo cual, de confirmarse, colocaría a la sociedad brasileña en el hilo conductor que, de llevar a alguna parte, lo haría hacia una variante del modelo clásico de la sociedad occidental.

Mutaciones civiles: emprendedores sociales y experiencias asociativas locales

En la génesis de este proceso de civilización de los grupos políticos y de los conflictos entre ellos han influido otros factores, además de los económicos y los políticos. También ha desempeñado un papel crucial el desarrollo de un tejido asociativo en el que muchos antiguos líderes, cuadros y militantes de la izquierda han acabado cumpliendo funciones importantes. Ello ha contribuido a la emergencia de un mundo de emprendedores sociales y a la multiplicación de las asociaciones locales, con lenguajes nuevos y nuevas actitudes hacia la economía de mercado y hacia la política.

En primer lugar, el proceso implica un cambio en los usos del lenguaje. Se observa la reconversión de muchos activistas políticos o cuasi políticos procedentes del mundo de la izquierda, que se muestran todavía renuentes a convertirse en empresarios económicos pero no en emprendedores sociales. Tal vez un tanto decepcionados de la política de partido, dirigen sus energías a favor de un cambio de la sociedad por unos canales organizativos distintos de

los de las organizaciones políticas y utilizan un discurso y se relacionan con la comunidad de manera muy diferente a como lo hacían antes. Antes querían hacer la revolución; ahora se atienen a lo inmediato y lo concreto. Antes utilizaban el discurso culto de las organizaciones radicales; ahora, un lenguaje asequible a las gentes ordinarias. Antes hablaban entre sí y polemizaban con sus adversarios o se dirigían a una audiencia invisible ubicada en un futuro lejano o a intelectuales del otro lado del Atlántico; ahora entienden que sus prójimos son sus próximos, y se sienten obligados a dar cuenta de sus actos a una comunidad local que les juzga con criterios muy distintos a los usados por los líderes políticos. En este proceso, muchos antiguos militantes de izquierda, así como muchos clérigos, frailes y monjas de antaño, se redescubren a sí mismos (o están en proceso de hacerlo) como activistas sociales de un tipo nuevo. Impulsan la emergencia y el desarrollo de un tejido asociativo, de organizaciones no gubernamentales de toda clase, y buscan una solución a los problemas más diversos, lo que desborda las previsiones contenidas en todos los programas políticos.

En segundo lugar, hay un cambio en las prácticas y las actitudes concernientes a la economía de mercado. Varios observadores de Centroamérica y la región del Caribe (Portes, 2001; Pérez Sáinz, 1999; Kliksberg, 2000) han puesto de relieve el interés de atender a la actuación y a las formas de organización de las redes sociales que se han constituido para resolver problemas locales diversos en las condiciones actuales de inserción en una economía de mercado a escala regional o global. Ciertas comunidades indígenas de Guatemala se han reconvertido en cooperativas de producción, aprovechando los recursos institucionales y culturales tradicionales, lo que incluye el capital comunitario de confianza recíproca que existe en su seno. Se han creado mercados paralelos en diversas zonas del Caribe gracias a un proceso semejante. Se han reforzado las redes entre los emigrantes a los Estados Unidos y sus pueblos de origen en El Salvador, y ello ha dado lugar no sólo a remesas de los emigrantes a sus familias, sino también a la formación de asociaciones y a actuaciones colectivas para la mejora de los pueblos.

Con todo ello, va calando gradualmente una lección de la historia según la cual no hay alternativa creíble a la economía de mercado. Las gentes de la izquierda van percibiendo un pueblo que no sólo reclama su derecho a la prosperidad económica, sino que, sobre todo, se hace directamente responsable de conseguirla, y no de recibirla del estado; y, por ello, ese mismo pueblo intenta insertarse en la economía de mercado de todas las maneras posibles, incluyendo la de la pequeña empresa informal. Antes o después, buena parte de los diversos segmentos de la izquierda acaban aceptando este veredicto popular. A veces, su aceptación se ve facilitada por un proceso de discusión que trae

consigo un giro en su visión de la economía, como el que tuvo lugar entre los economistas y los científicos sociales chilenos de sentimientos izquierdistas en los años ochenta, en el contexto de una conversación profesional y cívica con sus colegas y en el espacio público creado por una proliferación de *think tanks* de tendencias ideológicas diversas (Fontaine Talavera, 1999). A veces, esa aceptación se ve facilitada por la influencia que pueden tener en determinados medios intelectuales los argumentos de autoridad; y, así, algunos líderes y cuadros de la izquierda pueden aprovechar la oportunidad que les brinda el que algunos de sus *maîtres à penser* les recomienden realismo y lo hagan utilizando el lenguaje apropiado, sin herir su sensibilidad, echando mano de expresiones estereotipadas relativamente crípticas pero fáciles de descodificar como la de que "es necesario respetar la racionalidad económica" para decir, sin decirlo, que "es necesario respetar las reglas de la economía de mercado" (por ejemplo, Touraine, 1988, pg. 13).

En tercer lugar, todo esto supone, lógicamente, un cambio en las prácticas y las actitudes relacionadas con la política. Porque con los cambios anteriores sucede que aquellos agentes sociales pueden conservar una vinculación con la izquierda política, pero es probable que, con el tiempo, esta vinculación se torne cada vez más problemática, de modo que si se conserva lo sea de una forma muy distinta. Para empezar la relación con la política cambia porque pierde una parte sustancial del carácter agónico que tuviera antaño. De hecho, muchas de las actuaciones en el terreno público de las nuevas asociaciones o foros sociales consisten justamente en propiciar un proceso de reconciliación nacional (como ha sucedido en Guatemala y El Salvador, por ejemplo) o por garantizar la honestidad de las elecciones democráticas (como ha ocurrido en México). De una forma u otra lo que se deja atrás es la retórica y la estrategia de la lucha de clases o la división ideológica, y lo que se pone en el centro de la atención es la creación de una auténtica comunidad política.

Pero además, cambia el carácter de la relación con la política porque con aquellas actuaciones se abandona la ruta de la conquista del poder político como tal. Estos antiguos militantes reconocen tácitamente que ni el Estado ni vanguardia histórica alguna que llegara a controlarlo pueden ser ya los protagonistas del cambio hacia una sociedad mejor. La apuesta por una "sociedad civil", entendida (como suele hacerse) como el tejido de asociaciones dispuestas a actuar en la esfera pública, tiende a ser, implícitamente, una apuesta por poner límites al Estado, salvo que quienes realizan la apuesta desnaturalicen el sentido de su actuación y la conviertan en una petición de ayuda al estado. Se comienza así a reconocer la importancia de una modalidad de activismo social que ya nada, o casi nada, tiene que ver con aquellos movimientos sociales que muchos

representantes de la cultura de la izquierda y no pocos analistas (por ejemplo, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter 1986) interpretaron como el anticipo o el acompañamiento de una gran transformación de la sociedad protagonizada por una vanguardia o una clase política. En realidad ahora las actuaciones sociales se hacen más con un espíritu "cívico" que con uno propiamente político, estatal o partidista. Las gentes que se implican en estas actividades combinan intereses particulares y colectivos. Se autogobiernan en la medida que pueden, aunque quizá acepten un trato con el aparato del estado pensando que probablemente no podrán sobrevivir si lo tienen en su contra, y que quizá se beneficien si éste les ayuda en algo. Son sensibles a las limitaciones o los fallos del estado y de lo político como tal. Todo ello sucede sin que tengan la necesidad de adoptar una posición antiestatal de principio. No hay negación de lo político per se. Simplemente, la atención y el esfuerzo están centrados en otra cosa. Dado que, en estas circunstancias, el esfuerzo está en buena medida desvinculado de las estrategias de ocupación y de ejercicio del poder político como tal a través de la lucha partidista y con vistas a la utilización ulterior del aparato del estado, lo propio de la cultura tradicional de la izquierda (como, en su caso, de la cultura de la derecha) se va desdibujando. Tampoco es preciso que desparezca y, en todo caso, es poco probable que lo haga, porque el construir y el reconstruir la identidad de los seres humanos implica una reactivación periódica de sus sentimientos sobre sus propios orígenes, y los suyos, los de estos militantes, están ligados a experiencias de la adolescencia y la juventud que se forjaron con los lenguajes morales y cognitivos de la izquierda.

Conclusión: el peso de la historia y los límites de las elites culturales, y políticas

Cualquier cambio que se inicie o se refuerce ahora tiene que contar con el legado de la historia. Al comienzo de este trabajo he aludido a la necesidad de revisar ese legado y evitar la *path dependency:* la inercia de seguir por el camino anterior. Al mismo tiempo he mostrado, en el curso de este mismo artículo, cómo la rectificación de la historia se puede hacer, se hace, utilizando los materiales del pasado. En todo caso, ese peso de la historia es innegable e inquietante. Cabe, por supuesto, remitirse al pasado de la Monarquía Hispánica o al período pre-colombino; pero si nos atenemos, por mor de la discusión, a los últimos siglos, conviene subrayar que, con la independencia de la metrópolis, los órdenes privilegiados de los virreinatos del antiguo régimen, en cuyas filas se acabó contando con una gran proporción de población criolla (Elliott 1998), se reconvierten en los cuasi estamentos privilegiados de las nuevas naciones, a una distancia infranqueable de unas clases subordinadas (que pueden incluir, a niveles distintos, las clases medias, los

campesinos y los trabajadores urbanos, las comunidades indígenas o las masas de los antiguos esclavos). En estas circunstancias, el ejército, la iglesia y la *intelligentsia* proporcionan cauces de movilidad social ascendente a las clases subordinadas. Se llegan a dar así complejas relaciones entre, de un lado, los estamentos privilegiados en posesión del poder político y la riqueza y, de otro, las corporaciones de los guerreros y los sacerdotes del momento, es decir, los oficiales del ejército, los funcionarios y los ideólogos que sustituyen a los clérigos del pasado o compiten con ellos. Esto da lugar a un sinfín de combinaciones y coaliciones entre unos y otros; también a los fenómenos recurrentes del caudillismo, el populismo y el caciquismo, explícito o encubierto a través de la administración pública o los partidos políticos. Con todo ello, se dan asimismo fenómenos de simbiosis entre los guerreros y los sacerdotes, y se asiste a nuevos avatares de la figura mítica de los monjes-soldados, que incluyen los de los militares comprometidos con una revolución nacional, de los líderes de las masas peronistas y de los guerrilleros ideológicos imbuidos de marxismo-leninismo o de teología de la liberación.

Lo que da unidad a estas diversas coaliciones de dominación es su apelación común a recrear bajo una forma u otra la sociedad estatista y corporatista tradicional: la sociedad cuasiestamental que tiene en su cima a los órdenes privilegiados (distintos según la coalición al caso) que guían, defienden y someten a la sociedad, a la fuerza o de buen grado. En la mente de los dirigentes, la sociedad es vista como un conjunto de súbditos fieles y leales, un pueblo sano y trabajador, unas masas movilizables en torno a propósitos salvíficos y patrióticos. Estamos, pues, en cierto modo, ante una dinámica de la repetición social disfrazada de una agitación continua, y ante una sucesión de órdenes sociales análogos. El antiguo régimen renace una y otra vez bajo los ropajes de regímenes aparentemente orientados hacia el futuro. Para que esta dinámica repetitiva dé paso a un salto cualitativo y a una transición a una sociedad abierta tienen que suceder transformaciones institucionales básicas (democracia, mercado, tejido asociativo) que se lleven efectivamente a la práctica, y grandes aprendizajes colectivos.

Ahora bien, este aprendizaje no puede ser solamente práctico y tácito; tiene que ser también teórico y explícito. No basta que la lógica de la sociedad abierta vaya informando la vida económica y social cotidianas; es preciso que las gentes entiendan y valoren de manera reflexiva los principios de ese tipo de sociedad y las modalidades de su aplicación a la realidad. Y es aquí donde aparece el papel central de las elites culturales (y de las políticas en su vertiente cultural), y el problema de sus límites. La importancia de la transformación en un sentido civil, o civilizado, de la iglesia y la izquierda estriba, justamente, en que ambas tienen una

influencia crucial en la esfera pública y en los procesos educativos de la región. Se puede estar muy interesado en reformas de toda índole y, entre ellas, en la difusión de la enseñanza escolar, pero lo importante es atender al contenido sustantivo de las experiencias educativas, que es crucial para el éxito de tales reformas y para lo que es más que eso: para el desarrollo de las formas de vida propias de una sociedad abierta. Una parte de aquel contenido educativo puede ser meramente informativo e instrumental, pero otra, la más importante, de índole reflexiva, moral y emocional, está en manos de las elites culturales de la región que deben educar a los educadores y que en todo caso influyen poderosamente en el imaginario colectivo no sólo a través de la educación sino también de otros muchos mecanismos de socialización y desarrollo cultural.

La moderación ideológica de la iglesia y la izquierda, dos componentes decisivos de las elites culturales, puede y debe tener una influencia a largo plazo positiva en la región. Pero, por otro lado, hay que tener en cuenta que la conversión de la iglesia y la izquierda a los principios de la civilidad propia de una sociedad abierta se ha hecho de un modo más pragmático que teórico. En otras palabras, muchas de las gentes de la iglesia y de la izquierda que se han acomodado a la situación lo han hecho por prudencia, pero sólo han abrazado a medias los principios inspiradores de la sociedad abierta. Muchos mantienen en su fuero interno la nostalgia de los buenos tiempos del pasado, que pueden ser los de su adolescencia o su juventud, en los que soñaban con la transformación o la salvación del mundo a su modo, es decir, guiada por ellos y de acuerdo con la utopía de una sociedad bien ordenada al modo jerárquico, corporativo o colectivista. Esta utopía ha desaparecido aparentemente de su mapa de ruta pero se les ha quedado dentro como un sueño en cierta manera irrenunciable, que retorna una y otra vez, de manera consciente o semiconsciente, en sus discursos, y que se manifiesta en tres tendencias que están inscritas hasta cierto punto en su modo de ser: en su proclividad al acuerdo o la conspiración entre elites, en su inclinación a guiar o manipular las masas, y en su reserva mental y emocional hacia un orden de libertad. Todo esto les puede inhibir profundamente a la hora de hacer suyos los principios de un orden de libertad, en especial de la economía de mercado cuya legitimación tienden a hacer por la puerta de atrás de la prudencia y del sentido de la realidad. Por esto, queda un elemento de ambigüedad en cuál sea el sentido de su influencia, en profundidad y a largo plazo, en la región, tanto en el terreno de la esfera pública como en el de los procesos educativos.

Referencia bibliográficas

Conrad, Joseph. 1979 [1904]. *Nostromo.* Harmondsworth: Penguin Books

De Soto, Hernando. 1987. *El otro sendero: la revolución informal*. Buenos Aires: Sudamérica

Dow, James W. 2001. "Protestantism in Mesoamerica: the old within the new", en James W. Dow y Alan R. Sandstrom, *Holy saints and fiery preachers: the anthropology of protestantism in Mexico and Central America (religion in the age of transformation)*. Westport: Praeger, pp.1-23.

Elliott, John. 1998. *Do the Americas Have a Common History?* Providence, Rhode Island: The John Carter Brown Library.

Fontaine Talavera, Arturo. 1999. "Revolución desde arriba y mediación horizontal: el caso de la transición de Chile a la democracia", en Peter L. Berger, ed., *Los límites de la cohesión social.* Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, pp. 225-259.

Foster, George M. 1967. "Peasant society and the image of limited good", en Jack M. Potter, May N. Díaz y George M. Foster, eds., *Peasant society: a reader*. Boston: Little Brown and Company, pp. 300-323.

Global Risk Network. 2007. *Latin America at Risk.* Ginebra: World Economic Forum.

Guillermoprieto, Alma. 1995. *The heart that bleeds: Latin America now.* Nueva York: Vintage Books.

Kliksberg, Bernardo. 2000. "Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo", *INTAL divulgación. Documento de Divulgación*, 7.

Le Bot, Yvon. 1999. "Churches, sects and communities: social cohesion recovered?", *Bulletinof Latin American research*, 18, 2: 165-174.

McClure, John. 1981. *Kipling and Conrad: the colonial fiction.* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Micelis, Sergio. 1979. *Intellectuais e classe dirigente no Brasil 1920-1945.* Sao Paulo: Difel.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1986. "Tentative conclusions about uncertain democracies", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy. Part IV.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 3-72.

Pérez Sáinz, Juan Pablo. 1999. "Between the global and the local: community economics in Central America", en Michael Schechter, ed., *The revival of civil society: global and comparative perspectives.* Londres: MacMillan Press.

Pérez-Díaz, Víctor. 2005. *Sueño y razón de América Latina*. Madrid: Taurus.

Portes, Alejandro. 2001. "Sociology in the hemisphere: past convergencies and a new conceptual agenda", *Princeton University. Program in Latin American studies. Working Papers*, 6.

Schirová, Klára. 2002. "Sobre las causas de la proliferación protestante en Latinoamérica en las últimas dos décadas del siglo XX", en Demetrio Estébanez Calderón, Eduardo Fernández Couceiro y Félix Córdoba Rodríguez, eds., *El hispanismo en la República Checa IV.* Praga: Univerzita Karlova.

Servicio de Estudios la Caixa. 2007. *Informe Mensual.* Barcelona: Servicio de Estudios la Caixa,junio 2007.

Touraine, Alain. 1988. *La parole et le sang: politique et société en Amérique Latine*. París: Odile Jacob.

Vargas Llosa, Mario. 1993. *El pez en el agua.* Barcelona: Seix Barral.

Waisman, Calros H. 1987. *Reversal of development in Argentina: postwar counterrevolutionary policies and their structural consequences.* Princeton: Princeton University Press.

Notas

1 Desde esta perspectiva, para una discusión más amplia del proceso de cambio en la región, que atiende a la historia, la economía, la sociedad y la política de la misma, así como a su dimensión cultural, ver Pérez-Díaz, 2005.

2 Estos datos, y los restantes que se consignan en esta sección, proceden del Informe Mensual del Servicio de Estudios de La Caixa, de junio de 2007 (elaborados a partir de datos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial). Puede verse también el documento *Latin America at Risk* del Global Risk Network (2007).

3 A los que hago referencia en Pérez-Díaz, 2005: págs. 53-80.

4 Este intercambio dialéctico está tomado de la reseña del corresponsal del *Corriere della Sera*, 18 de enero de 2004, página 12.

Rebeca Grynspan
Directora, Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe del PNUD, Nueva York
y **Luis Felipe López-Calva**[1]
Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe del PNUD, Nueva York

Democracia, gobernabilidad y cohesión social en la región latinoamericana

Resumen:
El concepto de cohesión social ha sido ampliamente discutido en las ciencias sociales. La cohesión es, en buena medida, el resultado de procesos históricos, políticos y socioeconómicos. Es, por lo tanto, complicada su medición. Con el objeto de hacer un aporte en este debate, el siguiente artículo discute el concepto y la medición de la cohesión social, así como sus impliciones para la gobernabilidad en América Latina. La perspectiva aquí desarrollada plantea que la cohesión social requiere de tres elementos: individuos, objetivos potencialmente compartidos y un sistema de incentivos e instituciones que permitan unir y alcanzar dichos objetivos. En este contexto, no sólo es importante la existencia de grupos sociales sino que también existan puentes de comunicación entre ellos. El entorno institucional, el contexto y la historia colectiva se constituyen en fuerzas de atracción o "distracción" con respecto a los anhelos de la colectividad, es decir, pueden facilitar u obstruir la cohesión social. La cohesión social es un aspecto de la dinámica colectiva que juega un papel central para el desempeño económico, de la institucionalidad y la ciudadanía. El gran reto de la región es pasar de ser sociedades divididas por la pobreza y la inequidad, a sociedades integradas por los derechos y las oportunidades.

Palabras clave:
Cohesión social, gobernabilidad, polarización, democracia

Abstract:
The concept of social cohesion has been extensively discussed over by social sciences. Cohesion is largely the result of historical, and political, and socioeconomics processes. Therefore, its measurement is quite complex. To contribute to the debate, this article is about social cohesion

measurement and its impact on governance in Latin America. The thesis developed in this article is that three elements are necessary for social cohesion: individuals, potentially shared objectives and an incentives' system with institutions able to unite and reach those objectives. In this context, it is not only important to count with social groups but to ensure they are communicating with each other. The institutional environment, the context and collective history are attraction or distraction streams from the community's expectations, which means that they can foster or hinder social cohesion. Social cohesion is part of the collective dynamics that play a central role in economical, institutional and civil society development. The major challenge for the region is to move from a type of society divided by poverty and inequality to a type of society grounded on rights and opportunities.

Keywords:

Social cohesion, governance, polarization, democracy.

Resumo:

O conceito de coesão social foi amplamente discutido nas ciências sociais. A coesão é, em boa medida, o resultado de processos históricos, políticos e socioeconomicos. É, portanto, complicada sua medição. Com o objetivo de fazer uma contribuição neste debate, o seguinte artigo discute o conceito e a medição da coesão social, assim como suas implicações para a governabilidade na América Latina. A perspectiva aqui desenvolvida coloca que a coesão social requer de três elementos: indivíduos, objetivos potencialmente compartilhados e um sistema de incentivos e instituições que permitam unir e alcançar ditos objetivos. Neste contexto, não só é importante a existência de grupos sociais, mas também que existam pontes de comunicação entre eles. O ambiente institucional, o contexto e a história coletiva se constituem em forças de atração ou "distração" com relação aos anelos da coletividade, isto é, podem facilitar ou obstruir a coesão social. A coesão social é um aspecto da dinâmica coletiva que joga um papel central para o desempenho econômico, da institucionalidade e a cidadania. O grande desafio da região é passar de ser sociedades divididas pela pobreza e a iniqüidade, a sociedades integradas pelos direitos e as oportunidades.

Palavras chave

Coesão social, governabilidade, polarização, democracia

Rebeca Grynspan
Directora, Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe del PNUD, Nueva York
y Luis Felipe López-Calva
Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe del PNUD, Nueva York

Democracia, gobernabilidad y cohesión social en la región latinoamericana

Introducción

El concepto de cohesión social ha sido ampliamente discutido en las ciencias sociales. La literatura económica, por ejemplo, ha relacionado la idea de cohesión social con nociones de capital social, exclusión, desigualdad y polarización. En ciencia política, desde distintas perspectivas analíticas, se relaciona la cohesión con las categorías de ciudadanía y de legitimidad del contrato social. La literatura sociológica contiene una larga y rica tradición en donde la cohesión se liga a nociones de comunidad e identidad. En la disciplina antropológica este concepto se ha vinculado con trabajos clásicos sobre esquemas de reciprocidad en comunidades tradicionales. Todas estas ideas tienen que ver de manera directa o indirecta con la cohesión social, sin definirla de manera específica.

Por ejemplo, en un estudio reciente la CEPAL define a la cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan (CEPAL, 2007). Este mismo estudio propone un sistema de más de treinta indicadores para medir las distintas dimensiones de la cohesión social, de manera análoga a lo que se ha propuesto en el sistema europeo de indicadores sociales para incorporar la cohesión como una característica de la "calidad de la sociedad" (Berger-Schmitt, 2000; Cecchini, 2006). Es un hecho indudable que la cohesión social estará relacionada con una muy amplia gama de indicadores y circunstancias, objetivas y subjetivas. Por ello, es importante trabajar a partir de esos indicadores para tener claro en qué sentido un indicador específico de rezago social contribuye a la falta

de cohesión, sin necesariamente caracterizarla o definirla.

La cohesión es, en buena medida, el resultado de procesos históricos, políticos, y socioeconomicos. Su medición es, por lo tanto, complicada su medición. Estos aspectos, concepto y medición, así como sus implicaciones para la gobernabilidad en América Latina, se discuten en este artículo.

Para cumplir este objetivo, el siguiente artículo se dividirá en dos partes. En la primera de ellas, se presentará una definición de cohesión social describiendo los elementos que la componen; junto con esto, se complementará esta perspectiva considerando algunas premisas del concepto de desarrollo humano que sirven para vincular ciudadanía y cohesión social. Después se analizará la importancia de los objetivos y los derechos que hagan posible la existencia de una "fuerza de atracción" hacia fines comunes.

En la segunda parte se analizará un indicador —la polarización— para medir la cohesión social en base al marco conceptual presentado en la parte anterior. Finalmente se aplicará este indicador a la situación económica y social de América Latina y sus implicaciones para la cohesión social.

I. Definición de cohesión social

Para adentrarse en el debate desde un punto de vista conceptual y práctico, es posible empezar de una manera simple, partiendo del significado original aceptado del término cohesión. La etimología nos dice que deriva del concepto de unión en torno a algo específico[2]. "Acción y efecto de reunirse o adherirse de las cosas entre sí o la materia de que están formadas", nos dice la Real Academia de la Lengua. Asimismo, cohesión se refiere a la "fuerza que mantiene unidas a las moléculas de un cuerpo". Así, la cohesión se define por dos elementos: los componentes que potencialmente conforman un mismo cuerpo y la fuerza de atracción que los hace unirse. La diferencia específica la caracteriza el calificativo de lo social. Al ser social, la cohesión involucra a individuos potencialmente miembros de una comunidad políticamente constituida, requiriendo "fuerzas de atracción" en torno a un objetivo común. Partiendo de esta caracterización convencional del concepto, la cohesión social requiere: I) individuos; II) la existencia de objetivos potencialmente compartidos y, III) un sistema de incentivos, e instituciones que los hacen creíbles, que se constituyan en fuerzas de atracción en torno a dichos objetivos.

Dado lo anterior, existe una inagotable gama de indicadores que pueden interpretarse, desde esta perspectiva, como ilustrativos de que un sistema social carece de objetivo común definido o bien de que la estructura institucional y el contexto son fuerzas de "distracción" y no de atracción en torno al ideal colectivo. Como se ha señalado en trabajos recientes, como el de CEPAL o el más reciente reporte

regional de Banco Mundial sobre informalidad en Latinoamérica (Banco Mundial, 2007), la idea *Hirschmaniana* de "Salida y Voz" está vigente. La migración, la informalidad y otros fenómenos sociales son formas de "salida *Hirschmaniana*" para grupos que han sentido ausencia de voz y representación, en condiciones en las que el contrato social se ha deslegitimado[3]. Los individuos responden con acciones concretas ante entornos institucionales y dinámicas sociales que distraen de los objetivos comunes[4]. Ahí su relación inicial con la noción de gobernabilidad. De acuerdo a encuestas de opinión, en 2004 en América Latina el 14% de los entrevistados declararon que la mejor manera de obtener cambios era protestar en la calle, mientras que solamente 36% declararon tener confianza en el sistema judicial, 27% en el congreso y solamente 22% en los partidos políticos. Asimismo, mientras que el 74% opinaron que la democracia es el mejor sistema de gobierno solamente 38% están satisfechos con su funcionamiento[5].

1. La noción valorativa y la noción instrumental

La definición de objetivos comunes centrales, en torno a los cuales se legitima un contrato social específico es una condición primera, que permite posteriormente evaluar si el contexto institucional y social se constituye en "fuerza de atracción" o de "distracción". No se puede hablar de cohesión social en ausencia de objetivos o ideales concretos que vinculen a los grupos sociales. La situación actual en la región, su déficit de gobernabilidad, impone retos no solamente en términos del perfeccionamiento del contexto socioeconómico e institucional, sino incluso en términos de la definición de los objetivos centrales.

De allí la necesidad de un contrato social que, como se mencionará más adelante, debe tener tres propiedades básicas: debe ser estable, eficiente y justo (Binmore, 2005). La primera característica, la estabilidad, tiene como condición necesaria la cohesión, en el sentido de la definición del objetivo y la existencia de mecanismos centrípetos.

En muchos casos no existe una clara noción que establezca en torno a qué objetivos se pretende lograr cohesión. Este primer problema puede llamarse la noción valorativa del grupo social. La discusión en torno a los mecanismos institucionales y de contexto, objetivos y subjetivos, que constituyan fuerzas de atracción hacia el objetivo definido, puede llamarse la noción instrumental. Desde el enfoque de Sen (1999), sobre el que se elabora más adelante, son relevantes las preferencias sobre resultados, pero también las preferencias sobre procesos.

2. Desarrollo humano, cohesión y ciudadanía

El Informe sobre el estado de la democracia en América Latina del PNUD plantea el concepto de ciudadanía integral, estableciendo las

dimensiones de ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social. La primera se refiere fundamentalmente a los procedimientos democráticos y derechos de participación, la segunda a aspectos relacionados con la protección personal y del patrimonio, así como de libertades de asociación y expresión, y finalmente la ciudadanía social se refiere a cuestiones de igualdad, reducción de la pobreza y acceso a servicios sociales básicos. El informe hace énfasis en que la democracia se ha establecido como régimen político predominante en toda la región latinoamericana. Después de repasar la noción de "desarrollo como libertad", se cita a O´Donnell, que afirma:

"[En la formulación rigurosa de Guillermo O´Donnell] la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser elegido ("democracia electoral"); también es una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas ("democracia de ciudadanía"). Esta visión más amplia de la democracia se basa en cuatro ideas principales: a) El ser humano como sujeto portador de derechos; b) La sociedad organizada de modo que garantice el ejercicio y promueva la expansión de la ciudadanía; c) Las elecciones libres y competitivas, junto con la vigencia del estado de derecho, como condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia, y d) La especificidad histórica de los pueblos latinoamericanos en sus procesos de construcción de la nación. Si la ciudadanía es el fundamento de la democracia, la discusión sobre el estado de la democracia y el debate sobre las reformas democráticas debe abarcar las distintas dimensiones de la misma: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social."

De alguna manera, asumiendo el riesgo de pecar de excesiva simplificación, la visión del Informe puede relacionarse con un sistema de ejercicio de derechos. Por un lado, los derechos civiles y políticos y por otro, los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el documento hace énfasis en la construcción de una ciudadanía integral y es, en ese sentido, una visión desde los individuos, tiene una discusión también que parte de un enfoque "de arriba hacia abajo". La sociedad organizada (i.e., el Estado) de modo que garantiza y promueve la expansión de la ciudadanía. Los ciudadanos tienen derechos y el ejercicio de los mismos les otorga ciudadanía y el garante de sus derechos es el Estado. Los "déficit de ciudadanía" son, en esencia, deudas de los Estados con sus ciudadanos.

Intentando complementar el debate ahí planteado, desde un enfoque de desarrollo humano se puede intentar vincular más rigurosamente la lógica de la ciudadanía con la de la cohesión social. Ello nos lleva necesariamente a una perspectiva más amplia que comprende algunas de las premisas claves del desarrollo humano, como son: la libertad positiva, cuya referencia central como punto de partida es Berlin (1969); el concepto de agencia, que Sen

ha retomado de la discusión medieval entre individuos que son "pacientes" con necesidades que requieren atención, *versus* aquellos que son "agentes" y actúan más allá de la satisfacción de sus necesidades básicas, transformando el entorno[6]; el énfasis en los procesos de generación de bienestar y satisfacción, trascendiendo los resultados en la evaluación individual.

Para ser consistentes con la visión original, si asumimos que el concepto de desarrollo humano se alimenta de la teoría de los funcionamientos y las capacidades, tenemos que partir de los individuos y el ejercicio real de su libertad. No hay ciudadanía sin ejercicio de la libertad individual. Asimismo, ese ejercicio de libertad individual debe darse en un contexto de capacidad para distinguir opciones, valorarlas, y asumir la responsabilidad de la elección. Los ciudadanos son agentes. Pero, ¿en qué contexto se dan estos procesos de elección responsable individual?, es ahí en donde los procesos importan y no solamente los resultados. No solamente es relevante el "aspecto oportunidad de la libertad" sino también el "aspecto proceso de la libertad", como discute ampliamente Sen en sus *Arrow Lectures* (Sen, 2002).

De esta manera, las nociones planteadas anteriormente con respecto a la noción valorativa y la noción instrumental de la cohesión social son consustanciales a la noción de ciudadanía desde una perspectiva de desarrollo humano. Ello es además consistente con la noción de "external capabilities" desarrollada recientemente (Foster, 2007). La ciudadanía es una capacidad individual que, sin embargo, únicamente es efectiva en un contexto social. Robinson Crusoe puede ser un agente representativo, pero no un ciudadano.

El individuo no elige, ni aprende, ni valora, ni ejerce su libertad en el vacío. El contexto específico importa. La diferenciación que es pertinente aquí para la discusión sobre gobernabilidad y cohesión es aquella entre las dos dimensiones de proceso a que nos debemos referir (Sen, 2002): la relevancia del proceso individual y la del proceso sistémico, ya que las preferencias individuales se reflejarán sobre ambos tipos de procesos.

En el caso del proceso individual se valoran las formas en que los individuos toman sus decisiones y eligen sus sendas de vida. Pero los procesos sistémicos se refieren a la valoración del entorno institucional y las reglas de convivencia social y ejercicio de las normas. El contexto está dado de manera formal por el contrato social vigente. En toda interacción social cotidiana, la percepción y valoración de los procesos en términos de sus características será fundamental para que los individuos se apeguen a las reglas y valoren los resultados de manera comprehensiva.

Para proponer una ciudadanía consistente con la noción de desarrollo humano, de "abajo hacia arriba", se requiere que los escalones en los que se apoye dicho ascenso estén garantizados por una infraestructura institucional creí-

ble y compartida. Que dichos mecanismos sean fuerzas de atracción hacia el objetivo común. Dicha infraestructura solamente la puede proporcionar un Estado que cumple con sus funciones básicas de manera cabal y eficiente: garantizar el cumplimiento de las reglas acordadas en un contrato social. Sin Estado no puede haber ciudadanos. Ciudadanos que ejerzan su libertad de manera efectiva y que, al buscar sus objetivos de manera legítima, se apeguen a las reglas de interacción estructuradas mediante contratos previamente acordados. Es necesario, para que el contrato sea legítimo, que la libertad en el sentido negativo y la libertad en el sentido positivo estén garantizadas mediante reglas formales (proceso sistémico, noción instrumental) y mediante comportamientos consistentes con la lógica social como respuesta a la estructura de premios, castigos y compensaciones determinados por el contrato social básico (proceso individual, noción valorativa compartida).

La noción de "contrato social" es fundamental en la relación entre cohesión social y gobernabilidad. Es importante, sin embargo, establecer que dicha noción describe un arreglo social y no intenta tener una noción normativa. El arreglo en un contexto específico podría ser considerado, por ejemplo, injusto. Dicho arreglo representa relaciones horizontales entre ciudadanos y relaciones verticales entre los ciudadanos y el poder constituido. Adicionalmente, el término refleja un equilibrio social determinado por historia, percepciones y acciones de individuos, así como patrones de poder relativo entre actores. Esta noción comparte el enfoque planteado en trabajos relacionados (CEPAL, 2006; Saavedra y Tommasi, 2007).

El contrato social concreto establece las reglas básicas de comportamiento, organización y convivencia entre individuos de una sociedad. Siguiendo a Binmore (2005) el contrato social debe cumplir con tres propiedades básicas: estabilidad, eficiencia y justicia. Para ser estable, el contrato social debe fundamentar comportamientos que son un equilibrio en la interacción social. Si no es eficiente, el contrato social generará una sociedad que no podrá sobrevivir a la competencia con los contratos sociales de otras sociedades. Si el contrato no se percibe como justo, se destruirán incentivos y se generará conflicto que afectará la eficiencia y la estabilidad del grupo.

3. La cohesión social, objetivos y derechos

Hay elementos que impiden la cohesión social, es decir, que no permiten a los individuos en su actuar libre y racional colaborar en dirección del objetivo común, pero que son independientes del contexto o grupo especifico. La falta de acceso a derechos sociales básicos, por ejemplo, puede ser un elemento que no permite instrumentalizar la cohesión en torno a un objetivo común porque deslegitima el acuerdo político entre individuos. Sin embargo, ese aspecto es independiente del grupo específico

y sus objetivos particulares. Existe entonces un grupo de elementos que constituyen derechos universales cuya provisión es condición necesaria para la integración de un grupo social con capacidad de organización política y económica. Estos, en realidad, son parte de los objetivos de toda sociedad y, por lo tanto, constituyen un elemento de cualquier noción valorativa. Existe un componente *universal* en esta noción valorativa. La provisión de estos servicios básicos, sin embargo, no nos dicen nada respecto a la definición de los objetivos de un grupo específico. No resuelven el componente *relativo* de la noción valorativa, es decir, aquello que un grupo decide como identidad y como visión de futuro colectivo.

Veamos un ejemplo en la relación entre pobreza y desigualdad. Ambas, pobreza y desigualdad, tendrán un componente universal y uno relativo y la discusión al respecto puede tornarse confusa al no distinguir entre estas dimensiones.

La eliminación de la pobreza extrema es un componente universal de la noción valorativa. La eliminación de la pobreza extrema, como en el caso de algunos países avanzados, no implica más que una condición necesaria. Ninguna sociedad deberá permitirse que algunos de sus miembros no puedan subsistir debido a la falta de alimentación, nutrición o salud elemental. Sin embargo, incluso los países avanzados consideran una definición de pobreza en su dimensión relativa; por ejemplo para la Unión Europea aquellos individuos cuyos ingresos o niveles de consumo se encuentren por debajo del 50% de la mediana de la distribución, son considerados pobres. Esta última definición es un acuerdo social; define un objetivo colectivo y un principio de equidad.

La noción relativa es de gran importancia, como lo muestran estudios cualitativos concretos y nociones normativas del desarrollo. Adam Smith, por ejemplo, habló de la importancia de poder “aparecer en público sin vergüenza” y Rawls incorpora en la noción de “bienes primarios” las “bases del auto-respeto”[7]. Estos últimos necesariamente implican una noción relativa. Córdoba, et al. (2007) refieren a una participante en grupos de mujeres ahorradoras en una región cafetalera de México que manifiesta que su participación en grupos de ahorro y crédito le permite, precisamente, aparecer en público y socializar sin vergüenza, en el sentido de Adam Smith. “Iba yo a la casa y me decía mi hermana ¨...otra vez con los mismos zapatos¨...yo veía que eso a él [su marido], como a mí también, le hacía sentir mal. ¨No vengas con chanclas, qué van a decir¨. Después era ¨mejor ya no vamos´, y yo, ´pues si quieres ya no vamos´. Y nos fuimos haciendo a la idea”.

La sociedad debe decidir qué niveles de desigualdad, qué niveles de pobreza relativa y qué tipo de definición de sociedad es compartida a partir del logro de los objetivos universales. La desigualdad contiene un elemento relativo, más allá de su importancia normativa

universal, sobre todo en su carácter "ex ante", como desigualdad de oportunidad[8]. La intolerancia social a la desigualdad y los niveles de movilidad social legítima, por ejemplo, son elementos que cada grupo social debe definir con base en su contexto y esquema de valores compartidos. La definición de estas nociones de aspiración comunitaria requiere de mecanismos de agregación de preferencias sociales y de mecanismos de representación. Estos mecanismos de representación permiten a distintos actores y grupos interactuar y llegar a acuerdos, en donde todos deciden qué están dispuestos a ceder para el logro del objetivo colectivo.

El concepto de capital social, por ejemplo, se refiere al conjunto "redes" y canales de interacción entre individuos y grupos que permite, desde lo económico, reducir costos de transacción mediante la interacción basada en la confianza de la interacción repetida. Mayor capital social, o una red de conexión más densa y eficiente, facilita la definición y el logro de objetivos colectivos. Se requiere, sin embargo, que existan "puentes" de conectividad social entre grupos, lo que la literatura llama "bridging" social capital, más allá del "bonding" social capital (Woolcock y Narayan, 2001). Una sociedad atomizada, formada por grupos compactos, pero sin comunicación entre sí, es propensa al conflicto. La relación entre "bonding" y "bridging" social capital nos indicará si este es una fuerza de atracción o distracción hacia objetivos colectivos, es decir, si en dicha sociedad existe un mayor o menor grado de cohesión social, de acuerdo a nuestra definición. Medidas operacionalizables del concepto de "polarización", como veremos más adelante, aproximan esta noción de la cercanía entre iguales y distancia social entre grupos.

Resumiendo, el entorno institucional, el contexto y la historia colectiva se constituyen así en fuerzas de atracción o de "distracción" con respecto a las aspiraciones de la colectividad. Es aquí en donde la cohesión social adquiere, además de las nociones universales, elementos relativos o específicos a grupos sociales concretos. Esto, siempre de un contexto específico en donde los procesos y resultados manifiestan también equilibrios basados en relaciones de poder.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son un ejemplo de lo anterior. La sociedad de naciones establece la noción normativa en términos de un grupo de mínimos elementales a los que la comunidad mundial debe comprometerse. Establece estándares de logro social mínimo. Si el contexto institucional y el contexto objetivo mundial permiten acercarse o nos alejan del logro de dichos objetivos, es un resultado del grado de cohesión en dicha sociedad, la de las naciones.

II. Algunos aspectos de los retos de medición

A pesar del valor conceptual del concepto de cohesión social, existen problemas de medición que inciden en su aplicación práctica. Los trabajos de CEPAL (2007) y Cechini (2006) constituyen un excelente punto de partida para nuestra discusión empírica sobre cohesión social en la región. El marco conceptual anterior puede servir para ordenar y eventualmente agregar a la amplia gama de indicadores que presentan estas publicaciones, de manera que se tenga claro cuáles nociones valorativas –universales y relativas–, cuáles nociones instrumentales y en qué manera un indicador instrumental indica una fuerza de atracción o de distracción respecto a la noción valorativa concreta[9].

Los indicadores sociales básicos que la CEPAL presenta como ingreso, empleo, pensiones, vivienda, educación y salud se refieren de manera inicial a logros absolutos de la sociedad –noción valorativa de carácter universal– para después incorporar indicadores de logro relativo. Los aspectos de instituciones y pertenencia incorporan nociones instrumentales, que pueden ser fuerzas de atracción o distracción observación previa sobre aclaración en nuestro esquema. Falta, sin embargo, el esfuerzo para clasificar, afinar y, en su caso, agregar indicadores con nociones axiomáticamente simples pero explícitas. Por ejemplo, el sentido de "pertenencia" en la noción de multiculturalismo requeriría definir un indicador específico y su efecto sobre la medición agregada de cohesión: ¿la existencia de un mayor número de grupos étnicos en una sociedad disminuye, *ceteris paribus,* la cohesión?, ¿la proporción de diputados de distintas etnias en el congreso nacional es una fuerza de atracción hacia objetivos comunes y, por lo tanto, incrementa la cohesión social? Este tipo de debate está aún pendiente.

Un indicador de propiedades interesantes es el de polarización. Esteban y Ray (1994) y Wolfson (1994) representan trabajos seminales de los que han derivado diversas medidas de polarización. A los anteriores se añaden los trabajos de Foster y Wolfson (2007) y Zhang y Kanbur (2001). La idea central en Esteban y Ray (1994) consiste en que a mayor masa poblacional en torno a cada una de dos características que difieren, por ejemplo el ingreso de dos grupos, la polarización se incrementa, mientras que la mayor distancia entre dichas características aumenta también la polarización. Esta idea recoge la noción de "distancia social" y de identidad al interior de un grupo[10]. Supongamos que tenemos dos niveles de ingreso, 10 y 20. Mientras mayor masa de población exista en torno a estos dos niveles, mayor será la polarización, siendo que si estos niveles de ingreso fueran 10 y 30 en vez de 10 y 20, con la misma masa poblacional, la polarización sería mayor. Sin embargo, si se introduce un nivel de ingreso de 15 y se toma masa poblacional de ambos extremos en torno a esta

nueva característica, la polarización disminuye. A la cercanía respecto a una característica específica, Esteban y Ray le han llamado identificación. A la distancia social entre grupos, alienación. La medida de polarización propuesta por ellos cumple las propiedades axiomáticas deseables con respecto a la identificación y la alienación (Esteban y Ray, 1994).

La polarización, en resumen, se relaciona con el número de modas de la distribución de una característica. Si la distribución es unimodal, la polarización es reducida –en el caso del ingreso, dicha moda sería considerada la "clase media"–. La distribución típica y más intuitiva para entender el concepto de polarización es la bimodal. Cuando la clase media se ve afectada por algún choque económico, la masa poblacional en torno al ingreso correspondiente se reduce, mientras que la distribución se vuelve bimodal, aumentando la polarización. Por ello, la medida de polarización de Foster y Wolfson se centra en medir la densidad de la clase media. Es fundamental señalar que la polarización y la desigualdad no son equivalentes, si bien están relacionadas. Una transferencia *à la* Pigou-Dalton que no cruce la mediana de una distribución tendría un efecto opuesto entre polarización y desigualdad.

Polarización y gobernabilidad

Empíricamente, las medidas de polarización han mostrado estar correlacionadas de manera robusta con medidas vinculadas con problemas de gobernabilidad, concretamente medidas de conflicto, como crimen, agitación política y huelgas. Estas últimas, son medidas relacionadas con imposibilidad de establecer acuerdos sociales específicos o con la existencia de rupturas del capital social.

Por ejemplo, Fajnzylber, et al. (2002) investigan algunos de los principales hallazgos en términos de la relación entre desigualdad en el ingreso y crimen violento en un grupo de 45 países. Las más importantes conclusiones son: i) la robustez de esta relación para distintas medidas de desigualdad; ii) la influencia de la pobreza y el crecimiento económico sobre la relación desigualdad/crimen; iii) el papel de la desigualdad educativa detrás de las tasas de crimen y la disparidad en el ingreso; iv) el efecto de la polarización en el ingreso y la división étnica sobre tensiones sociales que pueden llevar al crimen violento; y iv) la desigual asignación de protección judicial a través de los distintos grupos de ingreso. Este trabajo empírico emplea una muestra para el periodo 1965-1995[11].

Si bien la principal conclusión del documento es que la desigualdad en el ingreso, medida por el coeficiente de Gini, tiene un efecto significativo y positivo sobre la incidencia de crímenes violentos, la polarización tiene un efecto significativo en el margen, aún controlando por aquellos otros factores. Un estudio similar mostró la robustez de este efecto al interior de los estados en México (Andalón, et al., 2006). En particular, ambos trabajos

encuentran que la polarización tiende a incrementar la incidencia de crímenes violentos aunque esta relación parece no ser lineal.

Estos y otros estudios recientes intentan vincular la distribución de las diversas características de "agrupamiento" (como etnicidad) con conflicto. En economía, el análisis de este vínculo ha estado inspirado por el estudio de la desigualdad y el crecimiento, pero los resultados son ambiguos, dado que mucha de esta literatura no encuentra evidencia significativa de que la fragmentación étnica, por ejemplo, sea un determinante del conflicto. Es altamente probable que la evidencia empírica esté recogiendo el efecto de la inexistencia de mecanismos institucionales efectivos de solución de conflicto, variable difícil de incorporar empíricamente.

Esteban y Ray (2006) han desarrollado un innovador marco analítico en este sentido. El propósito de los autores es establecer un marco teórico que pueda proveer algunas explicaciones a la evidencia empírica aún confusa. Para ello, parten de la modelación del comportamiento de los agentes en presencia de conflicto potencial. El *status quo* contra el cual éstos se oponen está caracterizado por un conjunto de instituciones políticas que canalizan los diferentes intereses de la oposición a una decisión colectiva. Así, los grupos se revelarán contra las instituciones existentes siempre que el resultado de hacerlo resulta en mayor beneficio que el que pueden obtener a través de una solución institucional.

Los autores distinguen entre la intensidad del conflicto y la probabilidad de que éste realmente ocurra. El punto es que cuando una sociedad está altamente polarizada puede haber un amplio rango de asignaciones dentro del *status quo* que los grupos están dispuestos a aceptar porque el costo de la rebelión es extremadamente alto. Así, resulta sencillo encontrar un acuerdo que sea Pareto-superior al régimen de conflicto. Al mismo tiempo, si el conflicto ocurriera por alguna razón, su intensidad podría ser más alta en sociedades polarizadas. En general, la intensidad del conflicto (condicionada en su ocurrencia) y su probabilidad de ocurrencia pueden moverse en direcciones opuestas con respecto al cambio en la polarización.

Consistente con este marco, cuando el costo del conflicto es bajo, los grupos prefieren rechazar ofertas a sabiendas que pueden conseguir una situación más favorable a través del conflicto. En el espíritu de la controversia entre fragmentación y polarización este argumento puede resumirse de la siguiente manera: sociedades altamente fragmentadas pueden ser más propensas al conflicto que sociedades homogéneas. La intensidad del conflicto, sin embargo, será mucho más severa en sociedades altamente polarizadas, aún cuando la ocurrencia del conflicto sea menos frecuente.

Los autores desarrollan este argumento y muestran que el inicio del conflicto depende del sistema político –existencia de instituciones efi-

caces que faciliten la solución sin conflicto. Asimismo, muestran que la relación entre polarización o fragmentación y conflicto no es monotónica y que la intensidad del conflicto depende positivamente del grado de polarización.

2. La situación económica y social de la región, la polarización y sus implicaciones para la cohesión social

Si analizamos el desarrollo de la región en las últimas cuatro décadas, si bien no podemos hablar de un avance lineal, sí observamos importantes logros en términos de incremento en nivel de vida, reducción de la mortalidad infantil, mejoras en el índice de desarrollo humano y modernización económica, sin embargo estos avances no son homogéneos entre países ni al interior de los mismos, por lo que un objetivo central del diseño de políticas públicas sigue siendo el combate a la pobreza y las desigualdades. En el caso de Latinoamérica el análisis académico muestra que las desigualdades territoriales, socioeconómicas, de raza, de etnia y de género constituyen un freno al desarrollo humano integral.

Como se ha mencionado anteriormente, al no existir una contraparte empírica de la "cohesión social" universalmente aceptada, los indicadores de polarización presentan características conceptuales y metodológicas adecuadas para aproximar por lo menos desde el lado económico el concepto de cohesión social[12]. Esto nos permite aproximar empíricamente los niveles y la dinámica de la cohesión social en América Latina.

La evidencia indica claramente que América Latina es, en promedio, una región con sociedades altamente polarizadas (de baja cohesión social). Los niveles latinoamericanos están a un 44 % con respeto a los de los países europeos[13]. Además, la conclusión general a la que se llega utilizando diferentes metodologías para la medición de la polarización económica es que entre 1990 y 2004 la polarización ha aumentado, aunque levemente, en la región. Otro resultado de interés se obtiene mirando a la situación y la dinámica de la polarización entre países, al notar una tendencia de convergencia: los que tenían niveles de polarización alta vieron una reducción en esos niveles (como en el caso de Chile y Brasil), mientras que los que empezaron desde niveles bajos acabaron con niveles más altos (Costa Rica, Uruguay y Venezuela). Las excepciones a estas tendencias son Bolivia y Colombia que vieron alzas en niveles de polarización que inicialmente eran altos.

La polarización se puede también medir al examinar agrupaciones discretas de la población construidas según características sociodemográficas predefinidas. Los resultados de este ejercicio empírico sugieren que la característica que genera mayor polarización económica (de ingresos) es la educación. En otras palabras, dividiendo la población según varios criterios y características sociodemográficas, los niveles

más altos de polarización se registran entre agrupaciones educacionales (como resultado de la interacción entre la identificación de individuos *adentro* de los grupos y la alineación *entre* los grupos). Una posible interpretación de este resultado es la importancia de la educación —quizás en comparación a cualquier otra variable medible— en la determinación de los niveles de ingreso.

Otras características que también han resultado significativas como factores de polarización económica son el estatus laboral (formal/informal), y la región (urbano/rural). En Paraguay, Bolivia y Brasil, la variable de "raza" o grupo étnico también dio resultados de alta polarización, lo cual confirma que no solamente existe homogeneidad económica relativa adentro de grupos étnicos, sino que también hay grandes brechas entre grupos de origen étnico diferente (lo cual sugiere discriminación económica por origen étnico).

Finalmente, la evidencia empírica sobre la relación entre la distribución de los ingresos, las instituciones y el conflicto social indica que existe por un lado una correlación inversa entre indicadores de desigualdad económica y los de la calidad de las instituciones. Por el otro, los países más polarizados son, en promedio, los que registran mayores niveles de conflicto social en la región[14].

La noción de "clase media" es relevante en el debate alrededor de la cohesión social, siendo tal grupo social un factor posiblemente determinante para generar mayor estabilidad social, fortalecer la legitimidad política, y dar continuidad a las políticas publicas. Resultados empíricos recientes para el periodo 1990–2004 en la región indican como los sectores medios de ingresos han ido contrayéndose en la mayor parte de América del Sur, con las excepciones de Brasil y Chile.[15] Los cambios respectivos en América Central y en México han sido menores, sin señales claras de una reducción significativa en los sectores medios. El estremecimiento de los sectores de ingresos medios se puede interpretar como un ulterior paso hacia atrás de la cohesión social en la región.

III. Comentarios finales

La cohesión social es un concepto complejo desde el punto de vista conceptual, por lo cual su medición es también una tarea que requiere un gran esfuerzo analítico y disponibilidad de información específica. En ambos casos, tanto en lo conceptual como en la medición, se ha avanzado de manera importante en trabajos recientes.

En este documento se ha planteado que la manera más simple de abordar el tema consiste en identificar si el contexto institucional, social y económico se constituye en fuerzas de atracción hacia objetivos colectivos. Esto requiere, sin embargo, la existencia de dichos objetivos colectivos y de su legitimidad, que

dependen también de la existencia de canales de comunicación y acuerdo entre grupos e individuos. Esta compleja relación se refleja en mayor o menor estabilidad y propensión al conflicto en una sociedad. Así, la cohesión social y la gobernabilidad están fuertemente vinculadas.

Una medida posible de cohesión es la solidez de la clase media, o bien la existencia de distribuciones de características, como el ingreso, que sean unipolares. Algunas medidas empíricas de polarización muestran, primero, que polarización e inequidad no necesariamente se mueven en el mismo sentido y, segundo, que la polarización se correlaciona de manera robusta con indicadores de conflicto social. Explorar la relevancia de estas medidas para simplificar enfoques empíricos de cohesión social es un camino promisorio.

La cohesión social, sin embargo, es un aspecto de la dinámica colectiva que juega un papel central para el desempeño económico y para el desempeño de la institucionalidad y la ciudadanía. El gran reto de la región consiste en cómo pasamos de sociedades divididas por la pobreza y la inequidad a sociedades integradas por los derechos y las oportunidades. Para ello se requiere de un Estado estratégico que promueva mercados incluyentes, instituciones democráticas con credibilidad y una política social de nueva generación (universal, solidaria, eficiente e integral). La región podría construir así una ciudadanía activa. Políticas públicas específicas pueden contribuir a la generación de dinámicas favorables a la cohesión, por lo que los efectos de políticas concretas sobre esta variable deben ser un componente central de la planeación.

Referencias bibliográficas

Akerlof, G. y R. Kranton (2000) "Economics and Identity", *Quarterly Journal of Economics* 105(3).

Akerlof, G. (1997), "Social Distance and Social Decisions", *Econometrica*, vol. 65(5).

Andalón, M., L.F. Lopez-Calva, and H. Sandoval (2007), "Polarization and Violent Crime in Mexico", Cornell University, Unpublished.

Banco Mundial (2007), "Informalidad: Escape y Exclusión", Washington, DC: Banco Mundial.

Basu, K. y L. F. López-Calva (2004), "Functionings and Capabilities", en Arrow, Sen, and Suzumura, *Handbook of Social Choice and Welfare*, Elsevier-North Holland.

Berger-Schmitt, R. (2000), "Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement", EU Reporting Paper No. 14.

Berlin, I. (1969), "Two Concepts of Liberty", en *Four Essays on Liberty*, London: Oxford University Press.

Binmore, K. (2005), "Natural Justice", New York: Oxford University Press.

Birdsall, N., C. Graham y S. Pettinato. (2000). "Stuck In The Tunnel: Is Globalization Muddling The Middle Class?" Center on Social and Economic Dynamics. Working Paper No. 14. Brookings Institution.

Cechini, S. (2006), "La medición de la cohesión social en la Unión Europea (indicadores Laeken) y su aplicación en América Latina", inédito. Dar algún detalle al respecto aunque sea "literatura gris

CEPAL (2006) *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing, and Solidarity*. New York: United Nations.

CEPAL (2007), "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Córdoba, et al. (2007), "Análisis Cualitativo de Impacto de los Grupos de Mujeres en Ahorro Solidario", CIESAS, Jalapa, Veracruz., México.

Corporación Latinobarómetro (2006) "Informe Latinobarómetro".

Esteban, J. y D. Ray (2007), "Polarization, Fractionalization and Conflict," UFAE and IAE Working Papers 703.07, Unitat de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica (UAB) and Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC).

Esteban, J. y Ray, D. (1994), "On the Measurement of Polarization," *Econometrica*, vol. 62(4).

Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (2002), "Inequality and Violent Crime", *Journal of Laws and Economics*, 14.

Foster, J. (2007), "External Capabilities", Vanderbilt University, Mimeo.

Foster, J. y R. Wolfson (2007), "Polarization and the Decline of the Middle Class: Canada and the United States," Forthcoming in *The Journal of Economic Inequality*.

Gasparini, L, M. Horenstein y S. Olivieri. (2006) "Economic Polarization In Latin America and the Caribbean: What do household surveys tell us?".

Gasparini, L. y E. Molina (2006). "Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean".

Hirschman, A. (1970), "Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States", Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª. ed., Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Saavedra, J. y M. Tommasi (2007), "Informality, the Social Contract, and the State in Latin America, Preliminary Exploration", mimeo, The World Bank.

Sen, A. (1980), "Equality of What?", Tanner Lectures on Human Values, Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Knopf, New York.

Sen, A. (2002), "Freedom and Social Choice: The

Arrow Lectures", en *Rationality and Freedom*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Smith, A. (1961), *La riqueza de las Naciones*, Editorial Aguilar, Madrid.

Woolcock, M. y D. Narayan (2001), *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*, CMI Working Papers.

Zhang, X. y R. Kanbur (2001), "What Difference Do Polarisation Measures Make? An Application to China", *Journal of Development Studies*

Notas

1 Los autores agradecen los comentarios de Ana Sojo y José Luis Machinea, así como la valiosa discusión con los participantes en el Foro sobre Cohesión Social en Iberoamérica, organizado por SEGIB en Madrid, España, en Junio de 2007.

2 Del lat. *cohaesum*, supino de *cohaerïre*, estar unido

3 Hirschman (1970). Hay que decir esto reconociendo que, para algunos grupos, la informalidad no es una elección, sino un destino no deseado.

4 Aquí, distracción se utiliza también en su sentido etimológico convencional: "apartar la atención del objeto al que debía aplicarse".

5 Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro*. 2006.

6 La idea se registra en escritos de 1471, y la etimología de agente nos dice que es "aquel que actúa," del latín *agentem (agens, agentis)*, participio de *agere* "poner en movimiento, conducir, dirigir".

7 El clásico argumento de Smith en *La Riqueza de las Naciones*: "...By necessaries I understand not only the commodities which are indispensably necessary for the support of life, but what ever the customs of the country renders it indecent for creditable people, even the lowest order, to be without. A linen shirt, for example, is, strictly speaking, not a necessary of life. The Greeks and Romans lived, I suppose, very comfortably, though they had no linen. But in the present times, through the greater part of Europe, a creditable day-laborer would be ashamed to appear in public without a linen shirt, the want of which would be supposed to denote that disgraceful degree of poverty which, it is presumed, nobody can well fall into, without extreme bad conduct. Custom, in the same manner, has rendered leather shoes a necessary of life in England." (Wealth of Nations, Book V, Chapter II).

8 Lo cual no implica, como se deriva de la discusión, que los resultados no son importantes y, por lo tanto, que deben existir políticas compensatorias.

9 Existe el caso de México, por ejemplo, en donde la Ley de Desarrollo Social que entró en vigor en 2004 requiere la medición de la cohesión social como indicador de bienestar. La implementación de dicho ordenamiento legal ha sido objeto de intensos debates en ámbitos académicos y de política pública desde entonces.

10 Estas nociones se formalizan en la discusión económica reciente en Akerlof (1997) y Akerlof y Kranton (2000), si bien son ideas clásicas en la literatura sociológica.

11 La variable dependiente del modelo es la incidencia de crímenes violentos medida por la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. Las variables explicativas que le permiten a los autores estudiar las hipótesis sobre la relación entre desigualdad y tasas de crimen violento son: 1) medidas de pobreza relativa; índices de polarización en el ingreso; y medidas alternativas de desigualdad en el ingreso derivadas de la distribución del ingreso por quintiles; 2) indicadores de la dispersión del logro educativo derivados de datos sobre tasas de inscripción y logro por grado educativo; 3) un indicador de fragmentación etnolingüística; 4) medidas de cobertura policial por habitante y tasas de arresto; y 5) medidas subjetivas de la calidad del gobierno.

12 Por razones intuitivamente lógicas, la cohesión social se aproximaría empíricamente a través de la inversa del índice de polarización observado.

13 Esta sección se basa principalmente sobre los resultados de dos investigaciones que han utilizado una amplia base de datos de encuestas de hogares de la región, comisionadas por el PNUD a la Universidad de la Plata: Gasparini, Horenstein y Olivieri (2006); y Gasparini y Molina (2006).

14 Datos de Gasparini y Molina, *op.cit.*

15 Para estos resultados de Gasparini, Horenstein y Olivieri, *op. cit.*, las "clases medias" o clases de ingreso medio se midieron como en Birdsall, Graham y Pettinato (2000), calculando el tamaño económico de la fracción de la distribución contenida entre el 75% y el 125% de la mediana de ingresos per cápita.

Bernardo Sorj
Universidad Federal de Río de Janeiro. Director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales

Eugenio Tironi
Investigador de CIEPLAN. Profesor del Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile

Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación*

Resumen:
Este artículo es la versión preliminar del marco conceptual del proyecto Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina, elaborado por el CIEPLAN y el Instituto Fernando Henrique Cardoso. Argumentamos que la cohesión social asume características propias en cada sociedad y momento histórico. Esto exige un esfuerzo de construcción teórica y empírica, capaz de dar cuenta de las especificidades de las sociedades latinoamericanas, lo que representa a su vez una oportunidad de superar cierto énfasis unilateral en las dimensiones económicas que caracterizó el pensamiento social latino-americano en las últimas décadas. En la primera parte se hace un breve análisis de la noción de cohesión social promovida por la Unión Europea, y se discute su aplicabilidad en América Latina. En la segunda parte se intenta identificar el tipo de cohesión social que se ha dado en Latinoamérica *vis-a-vis* Europa y los Estados Unidos, donde predominaron en la construcción de la cohesión social el estado y el mercado, respectivamente. La tercera parte se aboca a distinguir algunas tendencias que afectan la cohesión social en la región. En la cuarta parte y final, se formulan algunos lineamientos e hipótesis que pueden ayudar a orientar una agenda de investigación multidisciplinaria sobre la cohesión social en América Latina.

Palabras clave:
Cohesión social, Europa, Estados Unidos, América Latina

Abstract:
This article is the preliminary version of the conceptual framework for the New Agenda for Social Cohesion in Latin America project, developed by CIEPLAN and the Fernando Henrique Cardoso

Institute. Its main argument is that social cohesion has particular characteristics depending on each society and historical momentum. This requires an effort to elaborate a theoretical and empirical framework, able to reflect the specificities of Latin American societies and at the same time to offer the opportunity to overcoming the unilateral emphasis on economic dimensions that characterized most of the Latin American social thinking from the last decades. The first part presents a brief analysis of the social cohesion concept developped by the European Union and its applicability in Latin America. In the second part the authors try to identify the Latin American social cohesion characteristics compared to European and United States cases where the social cohesion development was dominated by the State for Europe and Market for the United States. In the third part the authors discuss some tendencies that effect on social cohesion in the region. In the fourth and final part, some hypotheses are formulated in order to guide a multidisciplinary investigation agenda for social cohesion in Latin America.

Key words:

Social cohesion, Europe, United States, Latin America

Resumo*:*

Este artigo é a versão preliminar do marco conceitual do projeto Nova Agenda de Coesão Social na América Latina, elaborado pelo CIEPLAN e o Instituto Fernando Henrique Cardoso. Argumentamos que a coesão social assume características próprias em cada sociedade e momento histórico. Isto exige um esforço de construção teórica e empírica, capaz de dar conta das especificidades das sociedades latino-americanas, o que representa pela sua vez uma oportunidade de superar certa ênfase unilateral nas dimensões econômicas que caracterizou o pensamento social latino-americano nas últimas décadas. Na primeira parte se faz uma breve análise da noção de coesão social promovida pela União Européia, e se discute sua aplicabilidade na América Latina. Na segunda parte tenta-se identificar o tipo de coesão social que se é dado na América Latina vis-à-vis a Europa e os Estados Unidos, onde predominaram na construção da coesão social o estado e o mercado, respectivamente. A terceira parte pretende distinguir algumas tendências que afetam a coesão social na região. Na quarta parte e final, se formulam algumas linhas e hipóteses que podem ajudar a orientar uma agenda de pesquisa multidisciplinar sobre a coesão social na América Latina.

Palavras chave:

Coesão social, Europa, Estados Unidos, América Latina

Bernardo Sorj
Universidad Federal de Río de Janeiro. Director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales
Eugenio Tironi
Investigador de CIEPLAN. Profesor del Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile

Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación

Introducción

Que un grupo de individuos llegue a convertirse en una colectividad aglutinada en torno a un todo mayor a la suma de las partes, no es en absoluto baladí. Una larga tradición de pensamiento surge precisamente de la afirmación que esta cohesión es un logro, no el resultado automático de la naturaleza humana, del designio divino o de la mano invisible del mercado. La cohesión social se construye, se desarrolla y, si todo sale bien, se estabiliza en el tiempo; pero también se agota y, muchas veces, se quiebra. ¿Cómo sucede todo esto? ¿Qué permite que un conjunto de individuos acepten vivir en un orden colectivo que les reportará beneficios evolutivos, pero también sacrificios individuales? ¿Y cómo y por qué, a contramano, sus lazos sociales se erosionan y resquebrajan?

América Latina tiene problemas críticos: crecimiento económico inestable, pobreza y desigualdad, corrupción y violencia, ineficacia de los aparatos estatales, olas crecientes de emigración, entre muchos otros. Pero un énfasis unilateral en las dificultades no permite comprender como, a pesar de éstas, las sociedades latinoamericanas continúan funcionando y, muchas con razonables niveles de cohesión. Sin caer en apologías conservadoras resultaría saludable una inversión analítica en función de identificar los enormes recursos positivos de las sociedades latinoamericanas. Comparado a la mayoría de las regiones del mundo, éstas cuentan cuenta con una alta homogeneidad lingüística y religiosa, una tradición secular y de convivencia interreligiosa bien establecida, escasas luchas fraticidas entre comunidades étnicas. En el siglo XX las guerras interestatales fueron escasas, y la mayoría de los litigios fronterizos fueron resueltos pacífica-

mente. Inclusive a nivel económico, las bajas tasas de crecimiento del ingreso per capita no dejan ver el esfuerzo enorme de países que, en medio siglo, cuadriplicaron su población. A esto se suma la capacidad de los individuos en Latinoamérica de producir sentido y desplegar estrategias de supervivencia y de solidaridad, lo que da lugar a un rico y vital tejido social.

¿Cuáles son –parafraseando al Presidente F.H. Cardoso– las "formas elementales de la cohesión social" en América Latina que aún subsisten, cuáles están afectadas por procesos de erosión o mutación irreversibles, y cuáles son las formas emergentes?[1] Una reflexión al respecto es más que pertinente, luego de un período en que las sociedades latinoamericanas han experimentado drásticas transformaciones, algunas de las cuales han derrumbado (voluntaria o involuntariamente) ciertas relaciones sociales de tipo tradicional sobre las que reposaba históricamente la cohesión social en muchos países de la región, sin ofrecer alternativas estables o inclusivas desde un punto de socio-económico, ni tampoco desde un punto de vista institucional y simbólico. Esta cuestión ocupó un lugar central –de la mano, es cierto, del tema del conflicto social– durante gran parte del siglo veinte latinoamericano[2]. No obstante perdió peso a partir de los años setenta, con la hegemonía de un paradigma según el cual la cohesión social (o su ruptura) resulta automáticamente de la operación (o dislocación) del mercado, y del funcionamiento (o desajuste) de las instituciones públicas. La reflexión acerca de las construcciones simbólicas y los consensos básicos en base a los cuales se construye la imagen colectiva de "lo que somos y hacia dónde vamos" quedó así al margen de la corriente intelectual dominante de las últimas tres décadas. Esto corrió en paralelo con la colonización de la sociología por la economía y/o la ciencia política, y el predominio de una cierta tradición intelectual que asocia el estudio de los patrones socio-culturales de larga duración con una visión conservadora de la dinámica social.

La ausencia de una reflexión sobre cómo se construye la cohesión social en una región sometida a acelerados procesos de modernización quizás contribuya a explicar el surgimiento de respuestas populistas o fundamentalistas en diferentes países de América Latina o, al menos, la débil resistencia popular que éstas encaran. Por eso son tan importantes las contribuciones recientes realizadas por el BID y, en particular por la CEPAL a través de su libro *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, que marca un hito en una reflexión que recién ahora se retoma en América Latina[3].

El problema de la cohesión social no es sólo un tema a estudiar; es también un problema a constituir, lo cual supone que quienes lo encaren adopten un punto de vista fundado en valores y contenidos normativos. Este artículo se hace cargo de este condicionamiento, y lo que busca es sumarse a un esfuerzo intelectual

más amplio que se desarrolla en la región en este mismo sentido. En la primera parte se hace un breve análisis de la noción de cohesión social promovida por la Unión Europea, y discute acerca de su aplicación en América Latina. En la segunda parte se intenta identificar el tipo de cohesión social que se ha dado en Latinoamérica *vis-a-vis* Europa y los Estados Unidos. La tercera parte se aboca a distinguir algunas tendencias que afectan la cohesión social en la región. En la cuarta parte y final, se formulan algunos lineamientos para orientar una agenda de investigación sobre la cohesión social en América Latina.

I. El concepto de cohesión social: orígenes, características y limitaciones

La pregunta acerca de cómo se mantienen unidas las sociedades es un asunto tan antiguo como la historia del pensamiento humano, y cada época ha tenido su forma específica de responderla. En cierto modo, esta es la pregunta que está en el origen de una disciplina particular: la sociología. Sin embargo, el uso contemporáneo del concepto de cohesión social se disemina en gran medida a partir de las elaboraciones de la Unión Europea (UE), la cual busca elaborar un discurso político que salvaguarde los valores, ideas e instituciones que dan origen al llamado "modelo social europeo", así como definir un horizonte deseable para las naciones que constituyen la UE o quieren integrarse a ella. Su definición de cohesión social, hoy ampliamente conocida, es "la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos"[4].

El concepto de cohesión social de la UE se contrapone casi explícitamente a lo que, generalizando, se podría denominar el "modelo estadounidense". A diferencia del caso europeo, en los Estados Unidos la cohesión social no se funda tanto en el Estado como en la sociedad civil, la ética individual y el mercado –que es el principal mecanismo de distribución del bienestar y el reconocimiento. Su promesa no es la igualdad o la fraternidad, sino la movilidad social asociada al mérito y al esfuerzo (el "sueño americano"). Va de suyo que la cohesión social es natural y altamente probable, y se pierde sólo en circunstancias excepcionales; en particular por efecto de las tensiones raciales. Esto es distinto en Europa, donde la cohesión social no está dentro de lo natural ni de lo probable: prueba de ello es que se ha fracturado numerosamente en su historia, sea mediante guerras, revoluciones o genocidios. El concepto europeo de cohesión social tiene como referencia la "cultura de derechos sociales"[5]. Cohesión social equivale a integración social mediante el acceso garantizado

legalmente a diferentes funciones y recursos sociales que provee el Estado. La cohesión, por ende, no viene dada de antemano (de la naturaleza del individuo o de la sociedad civil), sino que se crea políticamente mediante la sanción legal de derechos que el Estado tiene la obligación de asegurar, independientemente de cualquier vínculo natural o tradicional.

Las actuales preocupaciones de la UE sobre la cohesión social tienen un trasfondo histórico concreto. El "modelo social europeo", fundado como se dijo en la garantía estatal de diversos derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos, etc., enfrenta incertidumbres y complejidades de nueva índole que pueden conducir a fenómenos de "desintegración" o "fragmentación"[6]: la "globalización" que deslocaliza la producción y debilita a las empresas nacionales; los "valores neoliberales" que incentivan la competencia y el individualismo; la inflexibilidad al cambio por efectos del así llamado "exceso" de capital social; la erosión de la familia nuclear patriarcal basada en el hombre proveedor; la creciente ola de inmigración intra y extra europea. Esto, entre muchos otros procesos del mismo tipo, ha inducido a cambios en los patrones tradicionales de integración y producción de bienestar basados en la interacción de Estado, el mercado, el trabajo asalariado, la familia, y la sociedad civil[7]. Las consecuencias son nuevas divisiones y tensiones en la sociedad que, en el corto plazo, conducen a conflictos violentos (como los que azotaron las *banlieu* francesas el 2005) y, en el largo plazo podrían conducir al colapso del "modelo social europeo" y al tipo de cohesión social que reposa sobre éste.

Lo anterior ha conducido a que la "cultura de derechos" europea admita que los agentes encargados de la cohesión social están cambiando, y que es necesario redefinir la distribución de responsabilidades. Si bien la responsabilidad principal sigue recayendo en el Estado, la cohesión social pasa a ser el resultado de un esfuerzo más amplio que incorpora más centralmente a la familia, el mercado y la sociedad civil, incluyendo en ésta última a las empresas. La cohesión social, por lo tanto, no está referida solamente a las políticas públicas contra la exclusión social, sino también a otras dimensiones que generen sentimientos de solidaridad y permitan postular fines y responsabilidades comunes: confianza, asociatividad, acceso equitativo a la información, tolerancia, multiculturalidad, entre otras. Este tránsito a un sistema de cohesión social más abierto y donde participan más agentes, ha sido descrito como el paso de un "Estado de Bienestar" a una "Sociedad del Bienestar"[8].

¿Tiene sentido introducir en el debate latinoamericano esta reflexión promovida por la UE, volviendo en cierto modo sobre temas que estuvieron presentes en el pensamiento desarrollista de los años 50 y 60? La respuesta es definitivamente sí. Si se tienen en cuenta las transformaciones que han experimentado los patrones históricos de organización social en

muchos de sus países, abrir ahora un debate sobre las formas de cohesión social en las sociedades de América Latina parece, más que pertinente, indispensable. Ahora bien, ¿es posible aplicar el instrumental conceptual y operacional desarrollado en la UE a la realidad latinoamericana[9]? Esto merece dudas. De partida, en Latinoamérica no hay ni ha habido nada parecido al "modelo social europeo", y por ende no hay un estado de cosas previo que evocar, mantener o recuperar. Pero lo más importante es advertir que la "cultura de derechos" en que descansa la noción europea de cohesión social ha sido históricamente escasa en esta región, por lo que difícilmente podría la cohesión social fundarse sobre aquella.

Es importante no pasar por alto tampoco ciertas características y limitaciones del concepto de cohesión social elaborado por la UE. Como subrayara Pedro Güell este no es un concepto académico construido para ser contrastado empíricamente; se trata más de un concepto (un "framming concept") que surge de foros políticos con la finalidad de consensuar una estratégica común frente a un problema histórico particular ya mencionado: el debilitamiento del "modelo social europeo"[10]. El valor de este concepto, por lo mismo, radica en su ambivalencia, no en su claridad conceptual; en su capacidad evocativa y normativa, no en su rigor científico: esto es lo que le permite "enmarcar" acuerdos estratégicos entre opciones que, sin un concepto de estas características, resultarían opuestas y hasta enfrentadas.

Para decirlo de otro modo, el concepto de cohesión social europeo surge de la necesidad de crear un espacio de convergencia entre las dos grandes tradiciones políticas que han dominado y siguen dominando el paisaje político de este continente, y que comparten entre sí el propósito de mantener, aunque con reformas, el "modelo social europeo". Estas tradiciones son la social-demócrata, con su énfasis en el Estado, la política y los derechos, y la social-cristiana, con su acento en la familia, la sociedad civil y la vida comunitaria. En suma, la noción europea de cohesión social tiene un origen y una función política; y esto es necesario asumirlo así para no pedirle al concepto algo que éste no puede ofrecer.

Lo anterior conduce a descartar la simple adaptación a la situación de América Latina del concepto de cohesión social y las herramientas para alcanzarlo elaborado por la UE. La tarea es más bien tomar sus aportes en función de construir un concepto que pueda incorporar las formas históricas que la cohesión social ha tomado en esta región.

II. La cohesión social en América Latina: una mirada comparada

Una breve reflexión sobre América Latina desde una perspectiva comparada permite de inmediato iluminar las diferencias de esta

región con Europa, así como con Estados Unidos, en lo que respecta a su "modelo" de cohesión social.

Grosso Modo existen dos puntos de vista para abordar el asunto de la cohesión social[11]: aquel según el cual ésta es un acontecimiento extremadamente improbable, que requiere por lo tanto ser construido y preservado minuciosamente; y aquel que, al revés, estima que la cohesión social es algo extremadamente realizable, y lo improbable es que las sociedades se desorganicen hasta el extremo de perder sus estructuras básicas de integración y solidaridad. La primera –como se sugirió antes– es la visión europea; la segunda la estadounidense[12].

A lo largo de su historia las sociedades civiles europeas, en numerosas ocasiones, han revelado su incapacidad para procurarse a sí mismas los fundamentos de su propia cohesión, los que debieron ser asegurados por el Estado. El presupuesto de la modernidad europea es, pues, que la cohesión social sólo se vuelve probable a través del Estado. En el caso estadounidense lo que prevalece es el mito de la creación de una sociedad nueva, basada en hombres iguales, libres e independientes, que tienen ante sí un territorio, extenso, rico e inexplorado, donde la cohesión social reposa naturalmente en la sociedad civil, el mercado y las asociaciones, con un Estado que cumple con velar por el orden y con aplicar las decisiones de la comunidad. El mercado se yergue como el principal mecanismo de distribución del bienestar y el reconocimiento, sobre la base de la promesa de movilidad social vinculada al mérito y al esfuerzo en un contexto de igualdad de oportunidades altamente idealizado (el "sueño americano"). Las circunstancias excepcionales en que la cohesión social se puede perder tienen que ver, primordialmente, con los conflictos raciales.

El presupuesto europeo de la improbabilidad de la cohesión social es menos visible en América Latina. Aunque la violencia ha estado presente a lo largo de toda su historia –hasta la actualidad–, no comparte con el viejo continente la experiencia de quiebres dramáticos y agonísticos del orden social. Ha habido y siguen habiendo diferencias y conflictos, desde luego; pero la cuestión relevante es si tales diferencias, como ha sucedido en la historia europea en forma recurrente, adquieren magnitudes críticas, lo que no ha sido la regla en Latinoamérica.

En gran parte de América Latina la diferenciación étnica fue neutralizada, con mayor o menor intensidad, por el mestizaje. La diferenciación religiosa fue prontamente superada por el modelo de evangelización latinoamericano, después de la discusión acerca del estatuto del alma indígena. La más reciente fractura de la unidad religiosa, con la emergencia del pentecontalismo desde mediados del siglo XX, no ha tenido un carácter traumático. La diferenciación política ha sido mitigada por un modelo de autoridad que sigue la tradición paternalista del patronazgo, el caciquismo y el populismo,

que son todas formas de autoridad que se legitiman en el intercambio de favores y en la lealtad. Latinoamérica es un continente que —como siempre recuerda Alain Touraine— no ha tenido revoluciones políticas (salvo quizás la revolución mexicana), ni un radicalismo político de larga duración con sustento popular[13]. Lo que ha tenido son guerrillas armadas, que se asocian a la debilidad del Estado para integrar a las poblaciones rurales a los beneficios del desarrollo y para ejercer su dominio sobre el territorio, y violación a los derechos humanos por parte de los propios Estados contra sus ciudadanos –lo cual no contribuyó a legitimar el orden institucional, sino todo lo contrario.

En América Latina la experiencia del hambre no ha tenido tampoco el dramatismo que tuvo en la historia europea en los períodos de guerra, aunque en ciertas regiones, como el nordeste brasilero, lo fue hasta hace pocas décadas. Al igual que en los Estados Unidos, esto fue posible en gran medida por su baja densidad poblacional, especialmente en el mundo agrario. La entrada de los pobres en la ciudad fue sostenida por las políticas de subsidios del populismo, especialmente las políticas de control de precios. Ambos modelos —patronazgo en el campo y populismo en la ciudad— estaban basados en la lógica de la reciprocidad de favores y gasto a cambio de lealtades. Si bien esta lógica aplacó el problema del hambre extrema, por cierto tuvo otros efectos: entre otros, ineficiencia económica, déficit fiscal, inflación, atraso en la constitución de los mercados y corrupción.

Hay otras diferencias que pueden adquirir magnitudes críticas, como las diferencias entre naciones. El ejemplo paradigmático es la hecatombe del sistema de estados nacionales europeos en el siglo XX. En este plano las diferencias con América Latina son evidentes: con algunas leves y no comparables excepciones (Paraguay, Chile y Bolivia), la belicosidad entre Naciones y la pugna por cambios en las fronteras nacionales han sido escasas si se compara con cualquier otro continente[14].

Lo anterior lleva a pensar que, en la mayoría de la región latinoamericana, históricamente la cohesión social ha sido un hecho probable y estable en el tiempo. Pero con la excepción de algunos países del Cono Sur, difícilmente puede considerarse al Estado como el principal agente de la cohesión social, a diferencia de lo que ocurre en Europa. No obstante, aquí el orden tampoco se asegura reflexivamente desde la denominada "sociedad civil" en el sentido de los Estados Unidos, con la centralidad que éste le otorga a la propiedad, la ética individual, las asociaciones, y sobretodo al mercado. El punto de partida de América Latina es diferente. Una hipótesis a investigar sería que, en su caso, la cohesión social se ha sustentado básicamente en el plano de la cultura y la reciprocidad, con elementos como la comunidad, el mestizaje, la religiosidad, las relaciones familiares, el patronazgo, el caciquismo, el populis-

mo, entre otros. Sin sustituirlos, estos elementos ocupan un lugar más central que el Estado, la sociedad civil o el mercado, al menos si se le compara con las trayectorias de Europa o los Estados Unidos.

Si se observa el papel del Estado en América Latina, se verá que éste no ejerce siquiera su dominio sobre partes importantes del territorio, incluyendo áreas de las grandes metrópolis donde sus agentes no pueden ingresar. No consigue tampoco implementar efectivamente el sistema legal y, en muchos casos, no es capaz de garantizar la demanda básica que los ciudadanos hacen al Estado: asegurar su seguridad personal; al punto que la inseguridad se ha transformado en casi todos los países en la principal preocupación de la población. En cuanto al mercado, éste juega un rol relevante en la creación de la cohesión social en América Latina; pero está lejos de ocupar el papel que ejerce en los Estados Unidos. Los elevados niveles de pobreza, las grandes diferencias en la distribución del ingreso, la poca movilidad social y el escaso acceso a la propiedad, tienden a imputársele a la acción del mercado; al tiempo que los valores asociados al mismo (competición, ambición, individualismo) generan fuertes resistencias de tipo cultural en sociedades que —como se dijo—descansan fuertemente en vínculos comunitarios de lealtad y reciprocidad. A esto hay que sumar que existe un importante porcentaje de la población cuya experiencia de mercado se desenvuelve en el mundo informal, sin acceso a leyes sociales ni protección a los riesgos de ningún tipo. Respecto al mundo de las asociaciones voluntarias, éste no juega tampoco un rol importante en América Latina, aunque crecientemente se están articulando movimientos desde la sociedad civil, en particular en la defensa de los derechos humanos, étnicos y ambientales.

III. ¿Qué está ocurriendo con la cohesión social en América Latina? Algunas hipótesis

Si la cohesión en América Latina depende primordialmente de los vínculos sociales que tienen como soporte la cultura, entonces es fundamental observar qué está pasando con ellos como efecto de tendencias tales como la urbanización, la extensión de las relaciones de mercado, los cambios en el rol de la política y del Estado, la inserción de las economías en los procesos de globalización, la masificación de los medios de comunicación, las mutaciones en la familia y en el rol de la mujer, la transformación de la auto-representación de los grupos étnicos, la aceleración y diversificación de los flujos migratorios, entre otros.

América Latina se caracteriza por presentar altos niveles de desigualdad[15]. Ésta no sólo se expresa en los ingresos y el bienestar, sino también en la capacidad de su población para absorber o mitigar los riesgos y *shocks* externos

(desempleo, enfermedad, retiro, etc.). No obstante lo anterior, lo que se observa es un cierto grado de tolerancia respecto a esta situación, lo que probablemente esté asociado a las elevadas expectativas de movilidad social que prevalecen en casi todos los países de la región[16]. En efecto, los estudios recientes de movilidad ocupacional y de ingresos a nivel intra e inter generacional revelan que las sociedades latinoamericanas están lejos de ser inmóviles: ellas muestran altos niveles de movilidad, aunque ésta se concentra preferentemente al interior de los grupos medios[17].

Como observa Patricio Meller, los patrones y expectativas de movilidad social en América Latina se explican fundamentalmente por el funcionamiento del mercado del trabajo y la educación[18]. De ahí que los problemas observados en los mercados laborales latinoamericanos son preocupantes: la mayoría de los trabajadores gana salarios bajos, los diferenciales de remuneraciones entre mano de obra calificada y no calificada son muy elevados y cada vez mayores, la probabilidad de pérdida del empleo es alta y sólo unos pocos trabajadores tienen mecanismos de seguros contra este riesgo. En cuanto a la educación, las familias de menores ingresos se resignan a que la actual generación no podrá cambiar sustancialmente su situación actual, pero esperan que la siguiente podrá lograrlo mediante una educación que les permitirán obtener mejores puestos de trabajo, mayores ingresos y más elevados niveles de consumo. En la medida que estas mayores expectativas se vean frustradas por el tipo de empleos que obtienen los jóvenes de los quintiles de menores ingresos, que cuentan ya con niveles educacionales mucho mayores que sus padres, puede producirse una significativa reducción del nivel de tolerancia respecto del *statu-quo*.

Las sociedades latinoamericanas son hoy predominantemente urbanas. De las 20 ciudades con más de 12 millones de habitantes en el planeta, cuatro están en Latinoamérica: Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro[19]. Pero las ciudades de la región han crecido a ritmos muy desiguales. Lo que se ha creado es lo que algunos han llamado la ciudad dual: una cosmopolita, instruida y de clase media, y otra marginalizada, empobrecida y desencantada. Al igual que en Europa y los Estados Unidos, desde los años 50 y 60 en los países más desarrollados de América Latina la "cuestión social" se intentó mitigar a través del "soluciones urbanas". El resultado son extensas urbanizaciones creadas por el Estado, habitadas exclusivamente por las capas más empobrecidas, sin vida social, cultural ni económica propia, desconectadas de toda dinámica urbana, con elevados niveles de violencia y criminalidad y, en muchos casos, dominadas por el narcotráfico.

En América Latina, las redes familísticas han jugado históricamente un rol fundamental en la cohesión social, frente a Estados, mercados y sociedades civiles débiles. Diversos pro-

cesos en curso, en el marco de la llamada modernización e individuación, han conducido a grandes cambios en los hogares y familias en la región[20]. La estructura de los hogares se ha transformado, con aumentos en los hogares unipersonales y aquellos con jefatura femenina. Se ha debilitado la familia extensa, pero también el modelo de familia nuclear con hombre proveedor, que hoy representa apenas el 36% del total. La reducción de la fecundidad y los cambios en las relaciones de género y la auto-percepción de la mujer ha originado una caída en el tamaño promedio de los hogares, lo que permitió aumentar la participación laboral de la mujer e incrementar los ingresos monetarios de los hogares. La migración internacional también ha modificado la composición de los ingresos familiares por efecto de las remesas, y el papel mismo de las redes familiares en la provisión de bienestar. Hay un aumento en uniones consensuales y nacimientos fuera del matrimonio, así como un incremento en las separaciones y divorcios, con las dificultades subsiguientes para la sustentabilidad económica de las familias mono-parentales y el desarrollo de los niños. Al mismo tiempo el aumento de la expectativa de vida plantea mayores necesidades en materia de financiamiento y cuidado de los ancianos. Estas transformaciones de la familia hacen que quizás no pueda seguir ejerciendo el rol que ejerció históricamente en la creación de la cohesión social en las sociedades latinoamericanas; lo que coincide, sin embargo, con una inflación de expectativas sobre la misma ante los déficits que muestran otros soportes, como el Estado, el mercado y la sociedad civil en general.

Algo semejante ocurre con la educación. Como lo recuerda Carlos Peña, "mediante la educación las sociedades reproducen y configuran lo que pudiéramos llamar su conciencia moral, un puñado de valores y de principios que configuran su identidad. Esta función de la educación se acentuó especialmente en el período de formación de los estados nacionales"[21]. Durante el siglo XIX y parte importante del XX, las élites latinoamericanas "intentaron, mediante la escuela, generalizar códigos comunicativos, valores, hábitos y una memoria común que dieran forma a una comunidad política relativamente homogénea: la Nación". En los proyectos republicanos, la escuela fue "un instrumento de homogenización cultural"; y por sí misma ella se constituyó en un espacio imaginario en el que los alumnos, al igual que los ciudadanos, recibían un trato igualitario, con independencia de sus orígenes familiares o sociales[22]. Esta función se encuentra en crisis por una serie de factores, donde sobresalen las transformaciones en los principios de autoridad, los nuevos sistemas de comunicación e información y, sobretodo, los cambios experimentados en el campo de la educación[23]. Junto con su masificación, el foco de la educación escolar en Latinoamérica se ha desplazado desde la formación de capital social a la formación de capital humano para cumplir con

las expectativas individuales de movilidad social. A esto se suma que el sistema escolar tampoco sabe cuál de los diferentes relatos disponibles en el actual paisaje ideológico—si los más vinculados al interés individual, los más vinculados al Estado o los más vinculados a una comunidad determinada— son los adecuados a la hora de justificar y desarrollar su acción.

La implementación de políticas públicas que fomentan arreglos institucionales más descentralizados probablemente lleva a un sistema educacional con resultados menos cohesivos. Adicionalmente, si se analizan las reformas curriculares de los noventa en varios países de la región, se observará un debilitamiento del rol de la escuela como formadora de la identidad nacional, la cual es desplazada por el rol de formación de capital humano en función de satisfacer crecientes expectativas de movilidad social individuales. Los currículos, en efecto, enfatizan la formación instrumental y de competencias, dejando en un segundo plano la llamada formación "moral" o "republicana"; esto es, ciertos valores y disposiciones constructivas respecto al orden socio-político y socio-económico. Ahora bien, si no hay una construcción cultural de la nación en el sistema escolar, en su sentido más profundo de comunidad de origen y destino, se corre el riesgo de multiplicar vía la escuela las tendencias disolventes de "lo común", ya presentes tanto en la lógica del mercado como en el clima cultural valorizador de la diversidad[24]. A todo esto se suma que las capacidades de socialización y de formación de la escuela están siendo erosionadas por las transformaciones de la familia, por un lado, y por el impacto de la TV y de las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC), que abren las puertas a una cultura digital al interior de la cual la autoridad del profesor (y con ello la de la escuela) resulta severamente debilitada.

En el plano político, y tal como lo reporta el informe del PNUD del 2004, "La Democracia en América Latina", en muchos países de la región se observa una escasa capacidad del Estado democrático para hacer operar el Estado de Derecho e, incluso, para asegurar el control y dominio del territorio donde reinan otros tipos de legalidad dictadas por el narcotráfico, el caciquismo, las bandas, la corrupción o el clientelismo[25]. Aún en países donde el sistema legal tiene alcance nacional, este es aplicado con sesgos discriminatorios contra minorías étnicas, o mayorías tales como mujeres y pobres. En América Latina, junto a la pobreza económica existe una pobreza legal, que se relaciona con la negación de derechos civiles a los grupos más desfavorecidos, tales como protección contra la violencia o el acceso igualitario a las agencias de gobierno y a la justicia. Lo que hay, en suma, es una severa desigualdad de derechos y de garantías por parte del Estado.

A todo lo señalado antes se suma otro fenómeno que puede ser grave para la cohesión social: lo que Carlos Peña llama la pérdida de la

dimensión deliberativa de la democracia, de manera que la política queda reducida, de una parte, a la astucia para conseguir la adhesión de los votantes (tarea que está a cargo de los políticos profesionales), y de otra a la pericia del *policy maker*[26]. Esto transforma la participación ciudadana en un mero ejercicio de agregación de preferencias, y reduce el papel de los partidos políticos al de simples agencias seleccionadoras de candidatos, despojándoles de su rol tradicional como agentes de una democracia deliberativa capaz de nutrir la cohesión social. Esto mismo ha promovido, también, el desplazamiento de la política por la *public policy,* concebida como actividad técnica exclusiva de expertos. Esto ha conducido a que las políticas públicas y hasta los programas sociales sean diseñados únicamente en función de su eficacia en asistir a grupos desfavorecidos o vulnerables, dejando de lado el hecho que ellos son también un "cemento" social"; que pueden ser "pegajosos", en tanto cohesionan a los miembros de una comunidad con aquellas visiones, símbolos e instituciones más generales que la sostienen. Probablemente como reacción ante el clientelismo populista, que hizo de esta dimensión "pegajosa" el objetivo último de las políticas públicas, lo cierto es que ahora se ha llegado al extremo opuesto: a una lógica tecnocrática indiferente a la forma como ellas se materializan –a lo que el Presidente Cardoso llamara el "como fare"– e insensible a la opinión de los grupos beneficiados[27].

En la totalidad de los países de América Latina se ha verificado en los últimos años un impresionante incremento en las tasas de escolaridad, lo cual podría contribuir a reducir los niveles de tolerancia al patrón histórico de desigualdad en la distribución del bienestar, de los derechos, del poder político y del reconocimiento. Se ha producido, así mismo, una ampliación del campo de la acción individual ante el debilitamiento de las normas, valores y lazos colectivos, en un contexto en que lo social ha sido cada vez más penetrado por el mercado. En muchos países las instituciones públicas y el sistema político son impotentes para asumir el papel de sustentación del pacto social entre ciudadanos libres e iguales, a través de la imposición de la ley y de la protección social. El resultado de esta amalgama de factores podría conducir a la erosión de aquellas condiciones básicas en que descansaba la cohesión social en Latinoamérica, lo cual plantea serias interrogantes para el futuro.

IV. Lineamientos para una agenda de investigación. Conclusión

A efectos de contar con una definición amplia de la cohesión social que facilite el diseño de una agenda de investigación sobre la misma en América Latina, ella puede ser definida provisoriamente como la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y

el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socio-económico (bienestar), socio-político (derechos) y socio-cultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de mecanismos de asignación como el Estado, el mercado, la familia, la sociedad civil y las redes comunitarias.

De tal definición se deriva que la cohesión social es un fenómeno multidimensional, y su comprensión requiere necesariamente una aproximación multidisciplinaria, pues involucra indicadores sociales, políticos, económicos y culturales. Dicho lo anterior, se pueden adelantar los siguientes lineamientos para la confección de una agenda de investigación sobre cohesión social en Latinoamérica[28].

La cohesión social es un fenómeno histórico y dinámico que responde siempre a un propósito normativo contingente. Toda sociedad genera alguna forma de cohesión. Los mecanismos para alcanzarla cambian de acuerdo con la historia. La evolución de la humanidad ha conocido diversas formas y mecanismos de organización y estabilidad social estables en largos períodos de tiempo. Dicho de otro modo no existe una teoría universal sobre cohesión social aplicable a cualquier realidad social en cualquier momento del tiempo y en función de cualquier agenda normativa. Por lo mismo, lo que interesa analizar es la mayor o menor cohesión social de una sociedad en función de determinados objetivos. En este caso lo que interesa es desarrollar un concepto y un programa de cohesión social (I) apropiado a la evolución histórica y estado actual de las sociedades de América Latina, (II) que dote a los individuos de capacidades para operar como agentes autónomos, con un sistema de prestaciones mínimas de carácter universalista y no contributivo respecto a ciertos bienes primarios, y (III) que fortalezca los valores y practicas democráticas como forma de resolver conflictos sociales y avanzar en el bien común.

No hay un "modelo único" de cohesión social: cada sociedad construye un modelo asociado a sus circunstancias históricas específicas. No hay un modelo "bueno" o adecuado, y otro "malo" o inadecuado de cohesión social. Un ejemplo claro de lo anterior es el contraste entre dos modelos: el estadounidense, cuyo eje central de integración social es el mercado y la movilidad social a través de éste (el "sueño americano"), y el modelo europeo-continental que se articula sobre la base de un Estado de Bienestar con un fuerte componente redistributivo, y la garantía de derechos sociales universales. Miradas las cosas desde América Latina, es natural la comparación con esos dos modelos, generalmente estilizados y un poco idealizados; pero hay que ser cuidadosos en que tal comparación no se transforme en una explicación por carencias; es decir, que todo se explicaría porque le "faltarían" tales o cuales atributos del modelo

europeo o estadounidense. De lo que se trata no es evaluar cuan lejos o cuan cerca está esta región de esos modelos paradigmáticos, sino cuál es el "modelo" apropiado para afianzar su cohesión social a partir de su inconfundible trayectoria histórica.

La cohesión social resulta de una peculiar articulación entre el rol del Estado, del mercado, de las familias, de la sociedad civil y de las relaciones comunitarias. El peso relativo, las características propias y las dinámicas de interacción de estos agentes, instituciones o espacios sociales, configuran diferentes modelos, mecanismos y resultados en la asignación y distribución de los recursos materiales y simbólicos. Esto refuerza el carácter relativo del concepto de cohesión social, pues cada sociedad enfatiza, en cada momento histórico, diferentes dimensiones. Respecto a Latinoamérica, una hipótesis a explorar sería que, desde una perspectiva histórica, la cohesión social ha descansado primordialmente en las relaciones comunitarias y su sustrato cultural. A diferencia de Europa en América Latina no es el Estado el principal baluarte de la confianza en el orden social; pero el orden tampoco se asegura reflexivamente desde lo que se llama "sociedad civil" (o economía o propiedad), en el sentido estadounidense.

La oposición analítica a la cohesión social es la desintegración social o la anomia, no la exclusión social. En el sentido clásico de Durkheim, la anomia resulta de una sociedad incapaz de ofrecer a los individuos un marco normativo externo que ponga limite a sus deseos y pasiones, los lleve a sentirse partes de un todo, y conforme al cual puedan organizar rutinariamente sus vidas[29]. La anomia y la desintegración –así como su antítesis, la cohesión– son fenómenos sistémicos que involucran a la sociedad como un todo. Esto es diferentes a la inclusión social –y su opuesto: la exclusión–, con el cual muchas veces se confunde la cohesión social. La inclusión o exclusión se refieren a un asunto más limitado, como es el acceso relativo de ciertos grupos a los recursos sociales y/o al bienestar que resulta de ellos, así como a las percepciones que tienen los individuos o grupos, a partir de lo anterior, de su posición relativa dentro del ordenamiento social.

Los grados de desigualdad y movilidad social son básicos para comprender el fenómeno de la cohesión social. Existe amplia evidencia empírica sobre los altos niveles de desigualdad de América Latina en comparación con otras sociedades del mundo. Esto se expresa en múltiples dimensiones: ingresos, incorporación al mercado laboral, acceso a la educación, salud y otros bienes y servicios públicos, acceso a la tierra y otros activos productivos, funcionamiento de los mercados de créditos y laborales formales, participación e influencia política. Los efectos disruptivos de la

desigualdad sobre el orden social y el bienestar de las personas son conocidos[30]; pero altos niveles de desigualdad pueden no tener efecto des-cohesionador, por ejemplo, si están acompañados de altas expectativas de movilidad social ascendente sostenidas tanto en procesos objetivos como en percepciones –como se da, por ejemplo, en el caso estadounidense–. Por lo mismo es necesario pasar desde la medición transversal sobre el estado de las diferencias entre diversos agregados sociales, al estudio longitudinal de las trayectorias individuales de las personas u hogares en el tiempo respecto de su bienestar y nivel de desarrollo; y estudiar también sus percepciones en relación a sus patrones de movilidad pasada y sus expectativas en relación a su movilidad futura[31]. El estudio de los componentes objetivos y subjetivos de la movilidad social es lo que permite conectar la desigualdad con la cohesión social.

Para comprender el fenómeno de la cohesión social hay que ir más allá de los mecanismos institucionales. Los análisis orientados por la oposición incluidos/excluidos induce a considerar los mecanismos institucionales (como empleo, educación y políticas sociales), y en algunos casos la familia y la etnia, como los factores básicos (cuando no únicos) de cohesión, dejando de lado otras formas asociativas dentro de las cuales los individuos encuentran solidaridad y sentido para sus vidas. Junto con analizar esos mecanismos institucionales, es preciso identificar las dinámicas de los tradicionales universos de sentido y pertenencia, como las religiones, el partido político, el sindicato, el barrio, así como de diversos grupos de afinidad que surgen en la actualidad en torno a la música, el deporte, el consumo de drogas, las pandillas, Internet, la emigración, etc. Estas formas asociativas, algunas de las cuales funcionan al margen de (o no directamente subordinados a) las grandes instituciones socializadoras y las políticas culturales tradicionales, son mediadores claves en las relaciones entre el individuo, el mercado y el Estado, y por lo mismo potentes generadores de cohesión social.

La cohesión social en los tiempos modernos no puede ser disociada del cambio y del conflicto social. Las sociedades modernas están en mutación constante, generando procesos de desintegración de las formas de sociabilidad establecidas, abriendo paso al mismo tiempo a nuevos mecanismos de integración, donde la participación y demandas de los ciudadanos juega un papel central. En las democracias más establecidas, como las europeas o la estadounidense, la legitimidad del conflicto social y la existencia de canales para la resolución demandas es considerado un *acquis*. Este no es el caso en América Latina, donde los sistemas políticos presentan enormes limitaciones y terminan fácilmente vehiculizando soluciones autoritarias. En el caso latinoamericano, por lo

tanto, hay que prestar especial atención a los procesos de cambio y a los mecanismos de expresión y resolución del conflicto social.

La cohesión social depende críticamente del grado de legitimidad política del orden social. Un alto grado de legitimidad de las diferencias sociales y de los mecanismos de distribución y asignación de los recursos materiales y simbólicos puede mitigar el potencial crítico de tales diferencias o de un patrón cerrado de movilidad social. Desde un punto de vista democrático, indicadores de esta legitimidad son la confianza en las instituciones o el grado de participación democrática en sus dos sentidos: como concurrencia, es decir la participación en el proceso de toma de decisiones, bajo la premisa que los intereses de cada uno se contabilizan al tiempo de adoptar la decisión de que se trate; y la participación como diálogo o como deliberación, lo que implica aportar un punto de vista basado en creencias y argumentos en el proceso previo a forjar una decisión[32]. Pero ojo: la legitimación política de un determinado patrón de cohesión social no implica necesariamente la existencia de un régimen democrático –como lo prueba elocuentemente la experiencia de la Alemania nazi–. Democracia o *rule of law*, y cohesión social, son fenómenos diferentes.

En democracia, la cohesión social está condicionada por los mecanismos de movilización simbólica y política de los ciudadanos, los cuales establecen las condiciones de posibilidad de las políticas públicas. Una visión de la cohesión social estrechamente focalizada en las políticas públicas, sin una comprensión de los grupos sociales a los cuales se dirigen, corre el riesgo de olvidar que las sociedades democráticas modernas se mueven por visiones o proyectos de sociedad con las cuales la mayoría de los ciudadanos logra identificarse, y gracias a ellas sentir que la democracia es un valor central para sus vidas. Si bien la pobreza, la desigualdad, la falta de movilidad, la inseguridad, son un sustrato fundamental a partir de las cuales se construyen las dinámicas políticas, lo que en última instancia destruye la cohesión social en democracia son ideologías, movimientos o líderes políticos que movilizan y polarizan la imaginación y el debate público, conduciendo al desplome de las instituciones democráticas y del orden social. De aquí la necesidad de incorporar a la reflexión sobre la cohesión social el análisis de los modelos y discursos políticos.

La velocidad de los cambios a los que ha sido sometida una sociedad tiene efectos relevantes para la cohesión social. En el caso de América Latina, por ejemplo, es plausible la hipótesis que su tipo de cohesión social predominante puede verse amenazada por la reducción de la tolerancia a la desigualdad o por un desbordamiento de las expectativas de

movilidad social por efecto de la escolarización, más que por una reducción en las oportunidades objetivas de acceso a los recursos materiales y simbólicos. Es particularmente relevante observar lo que ocurre en las elites políticas, económicas, religiosas, educativas, intelectuales, pues es sabido que éstas juegan un rol fundamental en la definición de los umbrales de tolerancia de las sociedades hacia el tipo de orden que las organiza.

La cohesión social no se quiebra como efecto mecánico de la "explosión de expectativas". El desbordamiento de expectativas no implica necesariamente una crisis del orden social. Tampoco se traduce necesariamente en un aumento de las demandas al sistema político: si así fuese, considerando los índices de desigualdad y pobreza en América Latina, sus sistemas democráticos ya habrían sido ampliamente superados. Como lo sugiere una numerosa literatura al respecto, es preciso observar las diversas formas como se canalizan, traducen o reconvierten las inquietudes y expectativas individuales en universos de sentido construidos al margen del sistema político (con su consecuencia en el surgimiento de la apatía política), de la legalidad (con la irrupción de la criminalidad) o incluso fuera de las sociedades nacionales (vía emigración). La famosa tesis de Huntington de que las democracias en los países en desarrollo son desbordadas por el exceso de demandas sociales, sólo se aplica en los casos en que estas demandas encuentran canales político-ideológicos capaces de presionar y poner en jaque al sistema político y, de ahí, el orden social en su conjunto[33].

Las crisis de la cohesión social son multicausales. Una crisis de legitimidad puede provocarse por cambios incrementos de los niveles de desigualdad objetivos, por un bloqueo de los mecanismos de movilidad social, por una reducción en los niveles de tolerancia subjetiva a la desigualdad, por una frustración de las expectativas de movilidad social, o simplemente por efecto de la perdida de confianza (natural o inducida por ciertas elites) en las instituciones.

El estudio de las percepciones subjetivas de la población es indispensable para la comprensión del fenómeno de la cohesión social. Como puntualiza CEPAL, la cohesión social se define dialécticamente, y en uno de sus polos están "las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía"[34]. Esto vuelve necesario conocer, mediante encuestas y otros instrumentos semejantes, las percepciones subjetivas de la población respecto a dimensiones tales como: la legitimidad de las diferencias socio-económicas; las perspectivas percibidas de movilidad intra e inter-generacional; los niveles de polarización étnica, religiosa, social, territorial y política; los sentimientos de alienación y/o pertenencia y de discriminación; los

grados de temor, inseguridad y vulnerabilidad, y su origen; los niveles de confianza en redes familiares e instituciones estatales; el sentimiento de pertenencia nacional; la legitimidad otorgada al régimen político, entre muchos otros factores que inciden críticamente sobre la cohesión social

La cohesión social se puede analizar al menos en tres escalas: macro, meso y micro. La *macro-escala* es aquella del imaginario simbólico de una nación: el grado de identificación que permite a cada individuo sentirse parte de un nosotros; de un mundo común ante el cual todos, más allá de sus diferencias, se pueden referir; aquello que induce a los miembros de una comunidad a sacrificar algunos derechos individuales en aras de ser admitido en una comunidad mayor. La *meso-escala* es aquella que toma aquellos imaginarios y los traduce estratégicamente en políticas e instituciones capaces de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de formalizar —al mismo tiempo— los valores que rigen a una comunidad y sus formas de asociatividad. En último lugar, la *micro-escala* son las prácticas sociales de los individuos y sus estrategias de construcción de identidades, sentidos y lazos sociales.

Estos son algunos lineamientos que podrían enriquecer una agenda de investigación que ya está en marcha en América Latina, y cuyos resultados podrían aportar a dar inteligibilidad a los cambios que experimenta la región, así como una orientación estratégica a las políticas públicas que apuntan a su desarrollo en democracia.

Notas

* Este artículo es la versión preliminar del marco conceptual del proyecto *Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina* (NACSAL SOCIALAL). Este proyecto, financiado por la Comisión Europea (CE) y coordinado por el PNUD, es desarrollado por CIEPLAN (Chile) y el iFHC (Brasil), con la participación de varias decenas de investigadores en toda la región. El artículo se basa en aportes directos efectuados en distintos talleres de trabajo a lo largo del 2006-2007, donde participaron Andrés Biehl, Fernando H. Cardoso, Ruth Cardoso, Cristián Cox, Sergio Fausto, Enrique Ganuza, Pedro Guell, Osvaldo Larrañaga, Mario Marcel, Patricio Meller, Carlos Peña, Sebastián Pérez Bannen, Simón Schwartzman, André Urani, J. Samuel Valenzuela, Eduardo Valenzuela e Ignacio Walker. Agradecemos también la participación, en varios de esos talleres, de nuestros colegas de CEPAL encabezados por Ernesto Ottone. Con todo, la responsabilidad por los contenidos es exclusivamente de los autores.

1 Intervención del Presidente F. H. Cardoso en Seminario Internacional CIEPLAN e iFHC, "¿Misión Imposible?, Crecimiento Económico y Cohesión Social en América Latina". Miércoles 26 de julio de 2006. Casa Piedra, Santiago, Chile.

2 Ver Germani, Gino (1968). *Política y Sociedad en una época en transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires: Paidos. También Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1970). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI.

3 BID (2004), "Social Cohesion in Latin America and the Caribbean; Analysis, Action, and Coordination" Documento preparado por el Sustainable Development Department bajo la supervisión de Antonio Vives, Manager a.i. Sus autores son Marco Ferroni, Mercedes Mateo y Mark Payne; CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Libro dirigido por Ernesto Ottone y coordinado por Ana Sojo.

4 Council of Europe. (2005). "Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide", Council of Europe Publishing. http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/social_policies/03.Strategy_for_Social_Cohesion/.

5 Lo que viene a continuación se basa en una aportación de Biehl, Andrés. (2007). "Aproximación Europea al concepto de Cohesión Social". Documento CIEPLAN, elaborada en el marco del proyecto Nacsal.

6 European Committee for Social Cohesion (2004). "Revised Strategy for Social Cohesion". Estrasburgo: I.6. Ver también Esping-Andersen, Gosta et al. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, GB: Oxford University Press.

7 Esping Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, EE.UU: Princeton University Press; Esping Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford, GB: Oxford University Press. Ver también Sapir, André (2005), "Globalisation and the Reform of European Social Models", presentación en ECOFIN Informal Meeting, Manchester, 9 de septiembre.

8 Council of Europe. (2005). "Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide", Council of Europe Publishing.

9 El instrumental operacional está constituido básicamente por los indicadores de Laeken, definidos por la UE el 2001, y que transformaron la cohesión social en un objetivo a alcanzar y, al mismo tiempo, en un programa a ejecutar. Al respecto ver CEPAL (2007), Capítulo II.

10 Intervención de Pedro Güell en Seminario Interno de Trabajo de CIEPLAN en el marco de Nacsal. 9 de noviembre de 2006, Santiago de Chile.

11 Lo que viene a continuación está extraído de Valenzuela, Eduardo. "Notas sobre fundamentos

históricos de la cohesión social en América Latina", CIEPLAN, Documento de trabajo elaborado en el marco de Nacsal. Octubre 2006, CIEPLAN, Santiago de Chile. Ver también Cousiño, Carlos y Valenzuela, Eduardo (1994). *Politización y Monetarización en América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

[12] La literatura acerca de las diferencias entre las sociedades europeas y la norteamericana es extraordinariamente rica y abundante. Como referencia baste tener en cuenta los clásicos Alexis de Tocqueville (1981, *De la démocratie en Amérique*. Paris: Garnier-Flammarion; Hannah Arendt (1990), *On Revolution*, London : Penguin Bokks; y más contemporáneamente Alesina, Alberto & Edward L. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe – A world of difference*. New York, NY: Oxford University Press.

[13] Ver Touraine, Alain (1988). *La Parole et le Sang. Politique et Societé en Amérique Latine*. Paris. Éditions Odile Jacob. También Portes, Alejandro y Hoffman, Nelly (2003). "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal", Serie Políticas Sociales N°68. División de Desarrollo Social. CEPAL.

[14] Zenteno, M. (1997). "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America". *American Journal of Sociology*. Volume 102 Number 6 (May 1997): pag. 1565–1605.

[15] Ver CEPAL, 2007, Capítulo III. También Gasparini, L., Haimovich, F., Pacheco, A. (2006), "Mercados Laborales y Cohesión Social en América Latina". Trabajo realizado en el CEDLAS para el proyecto Nacsal.

[16] Graham Carol, y Stefano Pettinato (1999), "Assessing Hardship and Happiness: Trends in Mobility and expectations in the new Market Economies". Center on Social and Economic Dynamics, Working Paper No. 7.

[17] Ver en Pérez Bannen, Sebastián. (2007). "Apuntes de movilidad y cohesión social en América Latina". CIEPLAN, Documento de trabajo elaborado el marco de Nacsal.

[18] Meller, Patricio (2007). "Mercado del Trabajo y Cohesión Social", CIEPLAN, Documento de trabajo elaborado en el marco de Nacsal.

[19] Tironi, Eugenio y Manuel Tironi (2006). "Cohesión social y cuestión urbana. La experiencia europea y una agenda de reflexión para América Latina", Santiago de Chile: Documento CIEPLAN no publicado.

[20] Lo que viene a continuación se basa en aportes de Larrañaga, Osvaldo (2007)."Familia y Cohesión Social en la actual América Latina", Documento de trabajo elaborado el marco de Nacsal. Ver García B y O Rojas: "Recent transformations in Latin American families: a socio-demographic perspective", El Colegio de México, sin fecha.; Arriagada, Irma. 2002. "Cambios y desigualdad en las familia latinoamericanas". Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social. Todas las tendencias que a continuación se exponen admiten diferencias según estrato socioeconómico, así como entre los países del Cono Sur y los restantes en la región.

[21] Carlos Peña González, (2006). "Notas sobre algunos problemas de la cohesión social (Borrador)". CIEPLAN, Documento de trabajo elaborado en el marco de Nacsal. Ver también Tironi, Eugenio (2005), "El Sueño Chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario". Santiago: Taurus.

[22] Schnapper, Dominique (2001), *La Comunidad de los Ciudadanos, Acerca de la Idea Moderna de Nación*, Madrid: Alianza Editorial.

[23] Lo que viene está basado en Cox, Cristián. (2007). "Educación y Cohesión Social, Conceptos e ideas iniciales de un proyecto". CIEPLAN, Documento de trabajo elaborado en el marco de Nacsal.

[24] Ver Cox, C., Lira, R., Gazmuri, R. (2007). "Currículos escolares y sus orientaciones sobre historia, sociedad y política: significados para la cohesión social en Latinoamérica.", CIEPLAN, Documento de trabajo elaborado en el marco de Nacsal.

[25] PNUD (2004), *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de ciudadanas y*

ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara.

[26] Peña González, Carlos, op. cit.

[27] Intervención del Presidente F. H. Cardoso en Seminario Internacional CIEPLAN e iFHC, "¿Misión Imposible?, Crecimiento Económico y Cohesión Social en América Latina". Miércoles 26 de julio de 2006. Casa Piedra, Santiago, Chile.

[28] Estos lineamientos, de hecho, son los que han guiado el trabajo de los diferentes investigadores que han contribuido al proyecto *Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina* (Nacsal), dirigido por CIEPLAN (Chile) y el iFHC (Brasil).

[29] Durkheim, Emile (1983), *Le Suicide.* Paris: Presse Universitaire de France. También Steven Lukes (1973), *Emile Durkheim. His Life and Work: A Historical and Critical Study.* Great Britain: Pinguin Books.

[30] Wilkinson, Richard G. (2005), *The Impact of Inequality. How to make sick societies healthier.* New York: The New Press.

[31] Ver al respecto Graham y Pettinato, op. cit. También Birdsall, Nancy and Graham, Carol (2000). *New Markets, New Opportunities?. Economic and Social Mobility in a Changing World.* Washington, Brookings Institution Press.

[32] Peña González, op. cit.

[33] Huntington, Samuel P. (1986), *Political order in changing societies,* New Haven: Yale University Press.

[34] CEPAL (2007), op. cit

Oscar Cetrángolo
Experto en políticas CEPAL, Buens Aires
Juan Carlos Gómez Sabaini
Consultor y economista fiscal

Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las política públicas

Resumen*:*
El presente artículo ofrece un rápido recorrido por los desafíos que tienen que enfrentar los países de la región para lograr que la actual situación de bonanza económica y fiscal sea la base para la construcción de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas. Sin pretender hacer un listado exhaustivo de las reformas requeridas en todos los países latinoamericanos, se ha intentado resaltar ciertos aspectos comunes y distintivos. De manera especial, se pone el acento sobre siete grupos de desafíos: *i)* el diseño de las reformas debe cuidar su consistencia con las condiciones macrofiscales evitando afectar el crecimiento económico; *ii)* las antiguas formas adoptadas por la seguridad social debe dar lugar a nuevas modalidades de protección social; *iii)* éstas deben tender a asegurar el logro de cobertura universal de los servicios; *iv)* los procesos de descentralización en la provisión de servicios públicos deben cuidar su impacto sobre la equidad y la cohesión territorial; *v)* se requiere un mayor nivel de financiamiento; *vi)* las reformas tributarias deben tener en cuenta la necesidad de mejorar la incidencia sobre la distribución del ingreso; *vii)* resulta imprescindible que, cualquiera sea el sendero de reformas adoptado por los países, se incorporen instrumentos de política fiscal anticíclica.

Palabras clave:
Cohesión social, reformas tributarias, protección social, descentralización, distribución del ingreso, políticas fiscales

Abstract:
This article offers an overview of current challenges that the countries of the region must face in order to build fairer, more inclusive and cohesive societies based on present economic and fiscal prosperity.

Not intending to present a complete list of required reforms in every Latin-American country, the authors have been trying to emphasize some common and distinctive aspects. Seven challenge groups are highlighted: I) reform designs must be harmonized with macro and fiscal contexts avoiding to undermine economic growth; II) old social security regimes should be replaced by new social protection models; III) these models should aim at ensuring universal coverage; IV) decentralization processes of public services supply must take into account its impact on equity and territorial cohesion; V) a higher financing level is required; VI) tax reforms should consider a major incidence on income distribution; VII) no matter which reform system is adopted, it is highly important to adopt anti-cyclic fiscal policy instruments.

Keywords:

Cohesive societies, tax reforms, social protection, decentralization,
income distribution, fiscal policies.

Resumo*:*

O presente artigo oferece um rápido percurso pelos desafios que têm de enfrentar os países da região para conseguir que a atual situação de bonança econômica e fiscal seja a base para a construção de sociedades mais justas, inclusivas e coesionadas. Sem pretender fazer uma lista exaustiva das reformas requeridas em todos os países latino-americanos, se tentou ressaltar certos aspectos comuns e distintos. De maneira especial, se põe o acento sobre sete grupos de desafios: I) o design das reformas deve cuidar de sua consistência com as condições macrofiscais evitando afetar o crescimento econômico; II) as antigas formas adotadas pela previdência social devem dar lugar a novas modalidades de proteção social; III) estas devem tender a assegurar o logro de cobertura universal dos serviços; IV) os processos de descentralização na provisão de serviços públicos devem cuidar de seu impacto sobre a eqüidade e a coesão territorial; V) se requer um maior nível de financiamento; VI) as reformas tributárias devem levar em conta a necessidade de melhorar a incidência sobre a distribuição da renda; VII) resulta imprescindível que, qualquer que seja o caminho de reformas adotado pelos países, se incorporem instrumentos de política fiscal anticíclica.

Palavras chave:

coesão social, reformas tributárias, medidas de proteção social,
descentralização, distribuição do ingresso, políticas fiscais

Oscar Cetrángolo
Experto en políticas CEPAL, Buens Aires
Juan Carlos Gómez Sabaini
Consultor y economista fiscal

Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las política públicas

Introducción

Luego de un cuarto de siglo dominado por crisis y reformas, América Latina está experimentando un período de tasas de crecimiento que, aún siendo menores a las que muestra la economía mundial, superan claramente las del pasado reciente. El mérito no debe buscarse exclusivamente en causas externas. La expansión mundial (impulsada de manera especial por la creciente importancia de China e India) y la abundante liquidez de los mercados internacionales de capital se han combinado con un manejo prudente de la política macroeconómica de los países, lo que ha permitido una trayectoria sustentable en materia fiscal y la reducción de la vulnerabilidad de externa de sus economías. No obstante, teniendo en cuenta que la dinámica de esta etapa de crecimiento está dominada por un entorno internacional favorable (durante el período 2004-2006 los términos de intercambio se ubicaron un 25% por encima de los valores de la década de los noventa, impulsados fundamentalmente por los precios del petróleo, minerales y el resto de los productos primarios), debe ser considerada con suma cautela, al existir incertidumbre acerca de la evolución futura de la economía internacional (CEPAL, 2006a).

Durante los años ochenta y noventa se han producido un conjunto de transformaciones que, en lo político, determinó la consolidación de procesos democráticos, que dejaron atrás un largo período signado por la existencia de gobiernos de facto. Considerando que Latinoamérica goza del triste y conocido récord de ser la región más desigual del mundo, un documento del PNUD propone que en la región se ha configurado un singular triángulo formado por la concurrencia de democracia,

pobreza y desigualdad. (PNUD, 2004, p. 36). Al mismo tiempo, las economías han mostrado un elevado grado de vulnerabilidad, al sufrir serios desequilibrios macroeconómicos, que han debido lidiar con las restricciones y límites impuestos por un escenario dominado por las consecuencias de la reestructuración de la economía mundial y la volatilidad de los flujos de capital a la región.

Latinoamérica brinda sobradas evidencias de que las crisis dejan en peor situación relativa a los sectores más pobres. Ellos son los que deben soportar en mayor medida la pérdida de ingresos y carecen de medios (tanto activos como capacidades) para amortiguar efectos negativos de las crisis, caracterizadas por la caída en los ingresos, pérdida de empleos y reducción de beneficios que otorgan los viejos estados benefactores. La capacidad para ajustarse a los cambios y mitigar los costos de las crisis es menor en los países pobres y dentro de ellos para la población en peor posición relativa. (N. Birdsal, 2007).

El consuelo usual de muchos latinoamericanos ha sido expresado por la idea de que las crisis deben ser entendidas como oportunidades. Teniendo en cuenta la gran cantidad y diversidad de problemas estructurales, pareciera ser, aunque más no haya sido en la retórica, que se han desperdiciado numerosas oportunidades de construir sociedades más solidarias y cohesionadas.

Hoy, la bonanza obliga a revisar aquellas ideas con una renovada preocupación. Teniendo en cuenta que la bonanza no logra resolver de manera automática los problemas estructurales que afectan a las políticas públicas de los países de la región, se debe preguntar si esta nueva situación es un obstáculo (como opuesta a las oportunidades que da la crisis) o un nuevo tipo de posibilidad de alcanzar esas reformas que nos pongan en camino de una sociedad que, de manera sostenible, sea más justa y solidaria. En otras palabras, se trata de preguntarnos acerca de los márgenes e incentivos para encarar esas reformas bajo las actuales circunstancias.

Por primera vez las nuevas democracias de Latinoamérica no encuentran un límite (o excusa) en la crisis macro y la restricción fiscal para atender demandas de protección por parte de la sociedad. Durante los años noventa se pretendió propiciar una bonanza a partir de las señales originadas en cierto tipo de reformas que, de manera automática, crearían las condiciones de un cambio estructural definitivo. Lamentablemente, los resultados fueron bastante diferentes y, en algunos casos particulares, se agravaron los problemas distributivos y fiscales. Adicionalmente, la creencia acrítica en los efectos mágicos de estas reformas dieron paso a un período de mayor escepticismo.

Este artículo revisará algunos rasgos salientes de esta situación de solvencia fiscal y el espacio que esta nueva coyuntura otorga a políticas públicas orientadas a lograr mejoras

en la cohesión social. De manera específica, se tratará la necesidad de reformular los sistemas de protección social en respuesta al agotamiento de los viejos sistemas de seguridad social, y la revisión de las fortalezas y debilidades de los procesos de descentralización encarados en la región. En el primero de los casos se pondrá el acento sobre las políticas de pensiones y salud, mientras que en el caso de la descentralización, el argumento girará en torno a la redefinición de las políticas sectoriales y el impacto sobre la cohesión territorial. El artículo se completa con un análisis de la situación tributaria, atendiendo a las posibilidades de financiar las reformas necesarias, así como su impacto sobre la equidad.

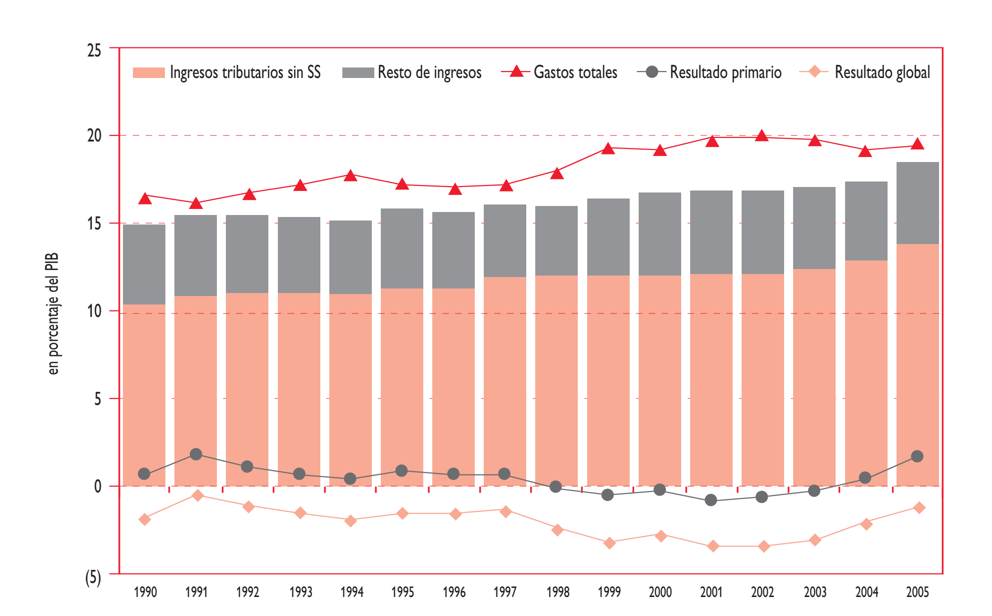
I. La solvencia conseguida en tiempos de bonanza

Las mejores condiciones generales de la economía se han manifestado en una situación promedio más holgada en el plano fiscal. Es conveniente recordar que anteriormente, y más allá de las intenciones explícitas de política fiscal anticíclica que habían predominado en la región desde mediados de los noventa, la realidad se mostró, en muchos casos, muy diferente. La recesión de finales de esa década encontró numerosos intentos (algunos más, y otros menos efectivos) de políticas de ajuste con las que se intentó revertir situaciones de desequilibrio fiscal. Luego, esas mismas políticas se prolongaron durante la expansión posterior, cuando el fuerte crecimiento de los recursos acompañado por una política de contención del gasto determinó un importante superávit primario y tendencias hacia el equilibrio global. Se trató de políticas fiscales anticíclicas no siempre explícitas, en donde el nivel de erogaciones no acompañó el ritmo de crecimiento de producto y, mucho menos, de los ingresos[1]. (Gráfico 1).

En consecuencia, durante los primeros años de esta década, ha predominado el aumento de la presión tributaria. Esta particular dinámica a la vez origina dudas acerca de la manera en que la política fiscal de cada país va a dar respuesta a algunos interrogantes tales como: ¿hasta dónde van a contener el incremento de las erogaciones?, ¿qué expectativa tienen acerca de la persistencia en el crecimiento de los ingresos? y, en definitiva, ¿cómo están planificando la salida del presente ciclo de bonanza con una situación fiscal más sólida?

Sin embargo, este panorama no es homogéneo; es un promedio de situaciones diversas ponderadas por el tamaño de las economías. De todos modos, son muy pocos los casos que mantienen desequilibrios primarios[2]; otros tienen una situación que es resultado de la persistencia de programas de ajuste fiscal de mediano plazo (Brasil), y muchos presentan como característica destacada la existencia de mejoras significativas impulsadas por ingresos provenientes de fuentes extraordinarias, estrechamente ligadas a los términos de

Gráfico 1:
Gobiernos centrales de América Latina: gasto, ingreso y resultados



intercambio favorables. Muchos países de la región tienen fuentes de financiamiento no tributarias que son de suma importancia: en Venezuela, Bolivia, México, Ecuador y Chile los recursos naturales brindan ingresos fiscales de tal importancia que han relevado a sus gobiernos de la necesidad de afianzar la recaudación tributaria. Se trata de ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos y minería que se encuentran en buena medida en manos del sector público. Si bien pueden generar recursos tributarios, esas fuentes suelen generar ingresos no tributarios propiamente dicho (gráfico 2)[3]. La consideración de cuestiones de solvencia de mediano plazo debe considerar cuidadosamente estos recursos que dependen de fuentes no renovables. Diferentes son los casos de Panamá, que recibe ingresos derivados de la explotación del Canal, y Paraguay, que recibe rentas provenientes de la explotación hidroenergética.

Gráfico 2:
Ingresos totales y coeficiente de Gini

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007)
Nota: Los ingresos corresponden a los gobiernos centrales, a excepción de Argentina y Brasil, para los que se tomó la información de gobiernos generales.

En esta oportunidad no vamos a calificar la situación de cada grupo de países. Más bien, presentaremos algunos rasgos estilizados y generales que califican la situación fiscal en su conjunto y que ayudarán a especular acerca de lo que se entiende aquí como el aprovechamiento efectivo de las oportunidades que brinda la actual coyuntura. Se prestará atención a aspectos relacionados con reformas necesarias (pendientes, en curso o fallidas) en diferentes áreas de las políticas sectoriales y tributarias, que tendrán un impacto clave en la calidad de vida de los ciudadanos de nuestros países así como en la situación fiscal de mediano plazo.

II. Los desafíos de las políticas públicas

1. La nueva protección que asegure la cohesión social

La bonanza puede ser considerada como el momento propicio para responder a demandas insatisfechas que se han planteado a las políticas públicas. Lamentablemente, las sociedades deben enfrentar dos límites. El primero, y obvio, es que aún dentro de la bonanza los recursos no son ilimitados. El segundo, más complejo, en especial atendiendo a la necesidad de mejorar la cohesión dentro de nuestras sociedades, es que las reformas necesarias

pueden ser diferentes en la visión de cada grupo, en cada país y en cada momento, descubriéndose, en el mejor de los casos, la existencia de cierto consenso en el diagnóstico, pero difícilmente en las recomendaciones. Muchas veces, si no siempre, se presentan dilemas de inconsistencia de propuestas, además de los requerimientos financieros que exceden las posibilidades de cada gobierno. Ello coloca a estas nuevas democracias ante la necesidad de establecer mecanismos de priorización.

Los resultados de la ola reformista de los años ochenta y noventa son clara prueba de que no necesariamente cualquier reforma involucra una mejora. Aquí se sostiene que, de la mano de una situación fiscal más solvente, es posible finalmente encarar la demorada adaptación de los viejos y disfuncionales estados benefactores de la región. Se requiere potenciar el paradigma de la protección social para acercar el objetivo de sociedades más cohesionadas, donde los ciudadanos, al sentirse incluidos ayuden a legitimar políticas públicas mediante los impuestos que les corresponde pagar. Se espera que, de esa manera, la región logre finalmente romper el círculo vicioso de Estados que no logran recaudar impuestos, entre otras razones, por ser poco legítimos, por las deficiencias y vacíos en los modos de intervención y, también, por falta de financiamiento.

El empleo ya no muestra la capacidad integradora que se esperaba hasta hace algunas décadas. Como es desarrollado en CEPAL (2006b), la protección social no puede descansar exclusivamente sobre la capacidad de los esquemas contributivos asociados al mundo laboral, lo que obliga a repensar los mecanismos de solidaridad. Hasta los años setenta se encontraba vigente el paradigma de la protección social basado en la sociedad del trabajo que, durante las escasas dos décadas de apogeo, logró ilusionar con la idea de haberse encontrado la solución definitiva para lograr la inclusión creciente de toda la población. No obstante, en América Latina, a pesar de existir una larga historia de seguridad social en algunos de sus países, el mercado laboral no logró nunca transformarse en la puerta para acceder a beneficios de la protección social que alcancen a la totalidad de la población.

Ciertamente, la seguridad social ha tenido un alcance muy limitado entre la población rural; no obstante, más importante ha sido el límite impuesto por el elevado grado de informalidad de las economías. La cobertura promedio de la seguridad social es inferior al 40% en la región, superando apenas el 45% en zonas urbanas y siendo menor al 22% en las rurales. Los países con mayor cobertura apenas superan el 60% de trabajadores urbanos que cotizan (Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguay). (CEPAL, 2006b)).

Dos aspectos merecen ser rescatados. Por un lado, la región ha aprendido dolorosamente que las recetas únicas solo excepcionalmente pueden ayudar a definir la agenda de reformas. Por el otro, y de mayor relevancia para este artí-

culo, no se trata simplemente de adaptar un esquema que ha dejado de funcionar. Se trata de reconocer que se requieren reformas que actúen sobre esquemas de intervención que, en la mayor parte de los casos, no han funcionado como se esperaba aún bajo circunstancias favorables. Ciertamente, hoy nadie espera que el mercado de trabajo sea el mecanismo de inclusión social excluyente; el problema –no siempre señalado– es que tampoco cumplió con ese papel cuando el paradigma de desarrollo predominante depositaba en él esa responsabilidad.

Adicionalmente, por simples e inconducentes, los diagnósticos que descansan sobre la mera insuficiencia de recursos, también demostraron ser de poca utilidad. Aún cuando se pueda lograr un incremento sustantivo del financiamiento para las políticas sociales en general o para alguna en particular, la historia reciente muestra claramente que los nuevos recursos dejan al desnudo la necesidad de discutir, más allá del volumen de gasto, su estructura y, mucho más, los mecanismos para hacerlo más eficiente, elevar la calidad de las intervenciones. Las mejoras distributivas no solo son el resultado del incremento del gasto sino dependen también de la capacidad para incorporar y mejorar los mecanismos de transferencia solidaria como parte de las prestaciones. Se trata, ciertamente, del desafío de integrar la lógica de los incentivos con los de la construcción de mecanismos de solidaridad. De manera específica, deben considerarse: el agotamiento de la seguridad social como mecanismo de inclusión y el papel de la nueva protección social en la mejora de la cohesión; la necesidad de modernización en las políticas públicas que mejoren calidad y equidad; la revisión de la descentralización como receta universal y la cohesión territorial, y, muy especialmente, la búsqueda de solvencia y equidad a través de la tributación.

2. Agotamiento de la seguridad social como mecanismo de inclusión

Los cambios demográficos y las modificaciones en el funcionamiento de economías más globalizadas han operado sobre los sistemas de pensiones en todas partes del mundo que han debido realizar algún tipo de reforma. La diferencia sustantiva en relación con los países más desarrollados radica en que fueron pocos los sistemas de previsión social en América Latina que habían logrado brindar una adecuada protección a sus mayores. Más aún, en muchos de sus países, las condiciones de acceso, la determinación de los beneficios y su financiamiento habían convertido a los sistemas de pensiones en una referencia obligada llegado el momento de estudiar las causas de los desequilibrios fiscales de muchos países.

Esa combinación de circunstancias había impulsado una serie de reformas en los países que, lamentablemente y salvo pocas excepciones, no han logrado reducir la presión de los sistemas sobre las cuentas públicas ni asegurar aquella protección y, en general, se nota una

pérdida de la ya escasa cobertura. Sólo cuatro de cada diez personas mayores de 70 años percibe directamente algún tipo de ingreso por jubilación o pensión. En algunos de los países de menor ingreso por habitante, dicha proporción es incluso inferior al 20%, lo que reproduce las desigualdades de acceso al bienestar en cada etapa de la vida de las personas (CEPAL, 2006b).

En la medida que las pensiones otorgadas por los sistemas contributivos dependen de la capacidad de realizar aportes en forma regular a lo largo de la vida activa, la baja participación contributiva se traduce en una cobertura de pensiones limitada y de escaso monto. De esta manera, la precaria estructura de los mercados laborales de la región, que se refleja en bajas tasas de aporte y en la estrecha relación entre el tipo de inserción laboral y la capacidad contributiva de las personas, tiende a trasladarse directamente al mundo de la seguridad social contributiva.

La modalidad por la que fueron incorporados los esquemas de capitalización no fue única. En algunos casos se trató de sustituir el viejo sistema de reparto por el nuevo de capitalización individual; en otros, sobrevivieron los dos esquemas como alternativos y en algunos casos se combinan a través de esquemas mixtos. En cualquiera de sus variantes, las reformas no han logrado incorporar incentivos que permitieran aumentar efectivamente la cobertura y eliminó una parte importante de solidaridad inherente a los sistemas de reparto. Adicionalmente, deben computarse importantes costos fiscales que reconocen, básicamente, dos orígenes. En primer lugar, aquellos vinculados con la transición entre diferentes esquemas, y, en segundo término, la falta de realismo de las expectativas que pudieron tener algunos defensores de aquella reforma en el sentido de que la misma podría poner un límite al gasto público trasladando al sector privado la administración de beneficios. En el período post-reforma, muchos gobiernos se están haciendo cargo de morigerar los efectos distributivos de la reforma mediante nuevos programas públicos y, de manera especial, se ha comenzado a debatir en casi todos los casos reformados, la modalidad más razonable para asegurar una cobertura a los que no alcanzan la densidad de contribuciones requerida por la legislación. Todo ello involucra un importante fortalecimiento del componente no contributivo y presiones sobre la situación fiscal, en especial en relación con los costos de transición.

Los países que tienen oferta de servicios de salud a cargo de sistemas de seguridad social de base contributiva presentan problemas que coinciden, en sus raíces con la crisis previsional. No obstante, la situación es diferente. En la lógica de los sistemas de pensiones entendidos como esquemas de salarios diferidos existen razones para justificar el financiamiento contributivo y la diferenciación de prestaciones en función del nivel y tipo de aportes, aunque sin desconocer la necesidad de asegurar un nivel mínimo de beneficios de algún tipo. En cambio,

en el caso de los sistemas de salud no existen razones que justifiquen niveles diferenciados de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población. Ello remite a los problemas más generales que se tratarán en la sección siguiente.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta la complejidad que adopta la situación cuando el déficit de financiamiento de los sistemas contributivos terminó por absorber los recursos que debieran financiar otro gasto social no contributivo. Puede decirse que, bajo circunstancias límites, la seguridad social se ha convertido en un elemento de exclusión. Se generaron sociedades duales en donde algunos privilegiados logran permanecer en trabajos formales con goce de los beneficios de las prestaciones contributivas, mientras que una parte importante de las sociedades no logran empleos que les permitan participar de ese tipo de protección. La situación es más grave cuando, en respuesta a los problemas de financiamiento de los sistemas de seguro social tradicional se utilizan recursos tributarios de base no contributiva para financiar los beneficios contributivos, desplazando el financiamiento requerido para programas asistenciales inclusivos.

3. Integración de los sistemas de salud

Las reformas que demanda la presencia estatal en la provisión de salud tiene algunos puntos en común con el problema de los sistemas de pensiones, pero ofrece complejidades analíticas mayores. En términos generales, se requieren fortalecer de manera gradual los mecanismos de solidaridad que permiten dar acceso equitativo a los servicios de salud de toda la población, independientemente del ingreso o riesgos individuales. Al mismo tiempo, es cada vez más relevante la necesidad de modificar la organización de la oferta de servicios para realzar la eficiencia.

Es característico de este sector la coexistencia de la seguridad social con oferta pública y privada, de manera que la capacidad de los países para ampliar la cobertura y el acceso a los servicios de salud está estrechamente ligada a la organización de los sistemas de salud a través de una variada gama de instituciones y mecanismos de financiamiento, aseguramiento, regulación y prestación de servicios. La forma en que se coordinan y articulan estos tres subsectores da origen a distintas modalidades de funcionamiento, que suponen distintas dinámicas en términos de cobertura, equidad y eficiencia del sector de la salud. Los esquemas más solidarios son aquellos en donde la totalidad de la población se halla incorporada a un sistema único financiado con tributación general y cuya cobertura es independiente de la capacidad de pago de las personas. En la región ello se cumple en los países del Caribe de tradición sajona, Cuba, y los que resultan de las reformas realizadas en Brasil y Venezuela. En el resto de países se presentan esquemas más o menos segmentados y solidarios depen-

diendo de la existencia de cobertura única (Costa Rica), diferenciada de acuerdo con el financiamiento (Colombia); diferenciada por nivel de aportes pero con intentos de integración (Chile), o con segmentación extrema sin políticas de integración explícita (casi todos los restantes países de la región) (CEPAL, 2006b).

La existencia de financiamiento contributivo es, por un lado, un obstáculo a la integración pero, por otro, también es una fuente de recursos que no resulta sencillo resignar para Estados con problemas de financiamiento como los de la región. En consecuencia, teniendo como objetivo de mediano plazo la construcción paulatina de sistema más integrados y solidarios, debe prestarse suma atención a la modalidad de transición implícita en cada propuesta de reformas.

Entonces, para extender eficazmente la cobertura de la población, las políticas de salud deben fortalecer y universalizar la protección ante los riesgos de modo que la necesidad de realizar gastos de bolsillo no sea un obstáculo para recibir la atención requerida. Ello obliga a trabajar de manera simultánea en tres direcciones: la expansión de los sistemas de aseguramiento de cobertura universal y obligatoria, el fortalecimiento de la salud pública tradicional y el realce de la eficiencia y la reducción de costos en la prestación de servicios.

Es frecuente encontrar derechos de cobertura universal que no pasan de ser una expresión de deseos sin reflejo concreto en la oferta de servicios. Teniendo en cuenta las capacidades efectivas de cada país, es recomendable hacer explícitas las coberturas que se garantizan en cada caso de manera que puedan ser exigibles por todos sin barreras de ingreso o información. Esta discusión remite a la dificultad de establecer prioridades en la provisión de servicios como los de la salud. Sin duda, puestos en posición de elegir las prestaciones más costo efectivas, los Estados debieran priorizar la expansión de los servicios de atención primaria con acceso a toda la población y la paulatina construcción de redes de atención que aseguren calidad, eficiencia y mejor uso de los fondos públicos en el sector.

4. Descentralización y políticas sectoriales

El desarrollo del párrafo anterior indica las dificultades en diseñar políticas públicas que mejoren la calidad de las intervenciones con menor costo fiscal. Los dilemas que presenta la organización de la salud pública son ejemplo de similares dificultades que se enfrentan en las reformas de la educación e infraestructura básica. Muchas veces, la falta de propuestas sectoriales claras y concretas fueron reemplazadas por la existencia de una receta universal y mágica para mejorar la eficiencia en la provisión de servicios con mayor calidad: la descentralización.

Durante los últimos 25 años se han desarrollado en la región importantes procesos de descentralización de atribuciones y funciones hacia gobiernos subnacionales. Estos procesos, que abarcaron a casi todos los países latinoamerica-

nos, han tenido características y alcances muy diversos. Más allá de los objetivos que cada proceso de reforma ha expresado de manera explícita, todos ellos han tenido significativos efectos sobre la cohesión social y las cuentas públicas. Diversas circunstancias han derivado, muchas veces, en fuertes tensiones entre esos objetivos de política. Estas tensiones se han puesto de manifiesto de muy diferente manera en cada caso y, en general, han tenido un impacto significativo sobre las relaciones entre distintos niveles de gobierno en cada país. En algunos casos, la descentralización de funciones generó una demanda mayor de financiamiento por parte de los gobiernos subnacionales. A veces, bajo motivaciones muy especiales, la descentralización de recursos precedió a la de funciones. Sea cual fuere la razón de esas tensiones, muchas veces se manifestó en las disputas por la definición de los sistemas de transferencias de recursos entre niveles de gobierno.

Las ventajas de tener diferentes niveles de gobierno se relacionan con la oportunidad de centralizar la toma de decisiones de aquellos asuntos en donde se requieren políticas nacionales y de permitir la elección pública local cuando resulte más ventajoso. Ello puede ser muy diferente según el servicio o bien público objeto de descentralización. Si bien es cierto que el desarrollo de los estados benefactores ha descansado prioritariamente sobre decisiones tomadas desde los niveles centrales de gobierno, la descentralización ha vuelto la mirada sobre el papel de los niveles subnacionales de decisión. Ello llama a preguntarse acerca de cuál es el nivel de gobierno más adecuado para suministrar los servicios públicos.

No deja de asombrar que, pese a estar muy consolidada entre los autores especializados en finanzas públicas, la idea de que la función distributiva debe quedar en manos de los gobiernos centrales, se discuta la descentralización de funciones que, como la salud, educación vivienda, provisión de agua y desagües, tienen un fuerte impacto sobre la equidad.

Entonces, la forma en que se decide la organización de los servicios públicos descentralizados y sus impactos sobre la cohesión social y el resultado fiscal se ubica en una zona difusa y compleja, que no depende de la propia decisión de descentralizar sino de una multiplicidad de circunstancias y decisiones entre las que ocupan un lugar central aquellas definiciones vinculadas con políticas sectoriales y territoriales.

Los países presentan un grado muy variable de avance en los procesos de descentralización. Ello obedece a una multiplicidad de factores que incluyen los institucionales propiamente dichos, las diversas motivaciones de los procesos de descentralización en general y las particulares condiciones vinculadas con las políticas sectoriales descentralizadas. En algunos países de organización federal, como Argentina y Brasil, más del 45% de las erogaciones públicas están en manos de gobiernos subnacionales, y en Colombia, de organización

unitaria pero descentralizada, esa relación alcanza casi el 40%. No obstante, otro país federal, como lo es Venezuela, presenta una relación entre gasto de niveles subnacionales y total menor al 20% y en los países de Centroamérica (todos unitarios) menos del 5% de los gastos se encuentra descentralizado. Pareciera ser que el grado de descentralización tiene bastante que ver con la extensión de los territorios, entre otros factores (Cetrángolo, 2007).

Los beneficios esperados de la descentralización, de acuerdo con la teoría correspondiente, deben ser evaluados a la luz de las condiciones en las que los procesos de reforma son instrumentados. Resulta indispensable comenzar por reconocer una serie de rasgos particulares de América Latina: la elevada desigualdad distributiva, el alto grado de urbanización, la desigualdad territorial hacia el interior de los países como consecuencia de procesos de desarrollo altamente desequilibrados y los límites a las políticas públicas impuestos por los reducidos niveles de presión tributaria. También debe ser resaltado el desarrollo de los procesos de descentralización en coincidencia con la recuperación y afianzamiento de la democracia.

Asimismo, la modalidad adoptada en cada espacio para resolver los dilemas de la descentralización puede implicar diferentes impactos sobre la sostenibilidad fiscal. De manera específica, una vez que es aceptada la imposibilidad de realizar una descentralización completa con autonomía financiera de los niveles de gobierno locales se debe contemplar la necesidad de transferencias financieras intergubernamentales. De acuerdo con la modalidad adoptada, los impactos fiscal y sobre la equidad son muy diferentes.

5. Descentralización y cohesión territorial

En teoría, para que el proceso de descentralización sea completo, los gobiernos subnacionales deben ser autónomos, lo que involucra tener los recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto que se corresponde con las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos, bajo ese esquema, pueden exigir rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante, los países de la región no se caracterizan por una importante tributación a nivel local.

A lo largo del siglo pasado se ha evidenciado una tendencia bastante generalizada a centralizar la recaudación. Chile, Perú, Uruguay y países centroamericanos de los que se dispone de información (Guatemala, Honduras y Nicaragua) tienen una administración centralizada de más del 90% de la recaudación tributaria. Por su parte, los países federales (a excepción de Venezuela) presentan una mayor descentralización de la recaudación, aunque sin alcanzar una participación preponderante. Seguramente el caso más marcado es Brasil, en donde más del 30% de la recaudación está a cargo de los gobiernos subnacionales debido,

básicamente, a la existencia de un impuesto al valor agregado cobrado por los estados, el ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios), que genera recursos equivalentes a 8% del PIB (Cetrángolo, 2007).

Adicionalmente a la poca importancia de los tributos cobrados por los gobiernos subnacionales en la región, es de especial interés para la definición de la autonomía local y su papel en el proceso descentralizador considerar el grado de esa autonomía en materia tributaria. Por ejemplo, Colombia, si bien presenta una participación de recaudación subnacional más elevada que Argentina (con una presión tributaria total muy inferior) muestra una autonomía local muy relativa ya que allí la nación tiene la facultad de definir cuáles son los impuestos que corresponden a cada nivel de gobierno. Ni los departamentos ni los municipios tienen autonomía para la creación de tributos y sólo se limitan a reglamentarlos.

Puede asumirse que, en general, los gobiernos subnacionales cobran impuestos sobre la propiedad (impuestos inmobiliarios o prediales); en algunos casos, también se cobran tributos sobre las patentes automotores (Argentina, Chile, Nicaragua, Perú y Uruguay, entre otros), sobre los consumos (en Argentina –Ingresos Brutos–, Brasil, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay) y otros de variado tipo. Muchas veces estas potestades se superponen con impuestos similares cobrados por los gobiernos centrales y, adicionalmente, pueden existir niveles intermedios con potestades tributarias propias que compiten con las nacionales y las de los gobiernos locales. Ello sucede en los países federales pero también en varios países unitarios con procesos de descentralización (Gómez Sabaini, 2006).

Considerando que las motivaciones y lógica que han predominado en los procesos de asignación territorial de funciones son diferentes a las que han definido la distribución de potestades tributarías, se pueden verificar diferentes grados de desbalance entre ingresos y egresos de cada nivel de gobierno de los distintos países. Estos se manifiestan como la brecha entre ingresos y egresos de los varios niveles de gobierno (desbalance vertical) o como aquella que ocurre entre las capacidades fiscales de los diversos gobiernos subnacionales de un mismo nivel (desbalance horizontal). Estos desbalances debieran ser cubiertos mediante transferencias financieras.

Podría decirse que el desbalance horizontal tiene como principal causa la existencia de economías con desarrollo productivo muy desequilibrado a nivel regional. En efecto, el nivel de disparidades productivas entre los territorios de un determinado país pone un límite al resultado de los procesos de descentralización y obliga a tomar especiales precauciones. En general, la idea de "correspondencia fiscal" tiene cierto sentido en sociedades que, como Canadá o Estados Unidos de Norteamérica, tienen un desarrollo productivo relativamente equilibrado territorial-

mente. Ello permite especular acerca de las posibilidades de que cada jurisdicción financie con recursos propios sus servicios, tratando de responder a las preferencias de sus ciudadanos. En aquellos países la relación entre los productos por habitantes de los estados de mayor y menor desarrollo económico son de aproximadamente 1,7 y 2,1 respectivamente.

En cambio, la existencia de estructuras productivas desequilibradas regionalmente es un rasgo característico de los países latinoamericanos en donde la relación entre los productos por habitante mayor y menor de cada país presenta los valores medio más elevados (8,6 en el caso de Argentina). Ciertamente, ésta es otra manifestación de la desigualdad dominante en estas sociedades, haciendo más difícil el trabajo en pos de una mayor cohesión social. En términos fiscales, los desbalances horizontales se manifiestan como capacidades de financiamiento muy diferentes entre los diferentes ámbitos territoriales que forman un país[4].

No debe desestimarse la presión al desequilibrio fiscal proveniente de la instrumentación de programas de descentralización en contextos productivos dominados por los desbalances regionales. La experiencia indica que la mayor autonomía local, al existir demandas de intervención no satisfechas, genera una presión en las regiones más ricas a dejar de contribuir al mantenimiento de las políticas públicas solidarias con las regiones más pobres. Esto, además de atentar en contra de la cohesión social y el mantenimiento de proyectos de desarrollo más integradores, puede generar una demanda de mayores recursos para atender la situación de las regiones de menor desarrollo relativo. La situación puede revestir mayor gravedad dependiendo de la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Estos aspectos han dado origen a un importante debate relacionado con la necesidad de incorporar reglas fiscales y restricciones al endeudamiento como mecanismo para adecuar los niveles de erogaciones a los recursos disponibles[5].

Dado el desbalance horizontal, cuanto más avanzados se encuentren los procesos de descentralización de funciones, mayores serán los desbalances verticales. Ello no implica que los procesos de descentralización sean un obstáculo a la búsqueda de mayor cohesión social sino que llama la atención sobre la necesidad imperiosa de establecer mecanismos de coordinación de las políticas sectoriales que contemplen la compensación hacia las regiones más necesitadas. Cuanto más centralizada esté la tributación mayor será la necesidad de transferencias básicas para cubrir el financiamiento de las actividades en manos de gobiernos subnacionales. Asimismo, al depender tan fuertemente el logro de objetivos de cohesión social del sistema de transferencias adoptado, se percibe una presión que perjudica la consistencia fiscal de la reforma. Es por ello que resulta imposible evaluar los procesos de descentralización sin atender a los esquemas de transferencias financieras entre jurisdicciones.

En la medida en que se asocie cohesión social con las ideas de inclusión y pertenencia, la búsqueda de la cohesión social en relación con la descentralización implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos los territorios a un proyecto o situación común. En países con territorios que presenten importantes desigualdades en materia de capacidades de distinto tipo, la cohesión remite necesariamente a un reforzamiento de los gobiernos centrales con el objetivo de compensar diferencias y articular políticas sectoriales que, si bien puedan tener un diferente grado de descentralización, tengan un eje en común.

III. La situación tributaria y la equidad distributiva

1. Dos problemas acumulativos: el insuficiente nivel y la distorsionada estructura tributaria

Si las consideraciones de equidad distributiva son un elemento central en conjunto de las políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en la región, los datos para América Latina muestran que no sólo la misma no se ha logrado sino que durante la última década —salvo pocas excepciones— las desigualdades se han ido acentuando.

En ese contexto el papel cumplido por las políticas públicas para evitar o cambiar este sesgo concentrador de rentas a través de los instrumentos tributarios ha sido decepcionante, ya que la información disponible muestra que estos sistemas tienen actualmente consecuencias regresivas en la mayor parte de los países, es decir que ni siquiera han logrado mantener la distribución primaria del ingreso que emerge de la propia acción del mercado.

Estos resultados, ciertamente lamentables en cuanto al papel que ha tenido la política tributaria en la región, no pueden ser atribuidos a las posibilidades endógenas de estos instrumentos. El mal desempeño es consecuencia de sistemas tributarios fuertemente cargados de imposición indirecta, como también de beneficios impositivos y exoneraciones de distintos tipos de rentas que están concentradas mayoritariamente en los sectores de ingresos más elevados, así como de altos coeficientes de evasión que benefician a los niveles de rentas y patrimonios más elevados.

Esta situación presenta un claro contraste con la observada en los países desarrollados la cual muestra que, en función de las estructuras tributarias adoptadas, es factible revertir la concentrada distribución primaria resultante con el propósito de lograr una distribución del ingreso disponible más igualitaria.

Del análisis de la situación tributaria de América Latina surgen dos corolarios centrales. En primer lugar, el nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es, en promedio, inferior en alrededor de un tercio

respecto al que debieran tener en función de su nivel de ingreso per cápita. En términos absolutos el dato implica que los mismos deberían tener una carga tributaria de entre 4 a 5 puntos adicionales del PIB. Evidentemente este resultado no es aplicable a todos los países por igual sino que, de acuerdo con el agrupamiento de países indicado en el cuadro siguiente, el aumento a obtenerse oscilaría entre el 20% y el 85% de los valores de la presión tributaria observados, en función del análisis efectuado con datos del año 2000. Este mayor nivel de recursos generaría los fondos necesarios para el financiamiento de los programas sociales y para el pago de los sistemas de seguridad social no contributivos, a que se ha hecho referencia en las secciones anteriores[6].

Como se observa, la estructura tributaria presenta en todos los países una sustancial brecha en materia de la participación de los impuestos a la renta. Prácticamente la totalidad de la brecha existente en la carga tributaria debería ser cubierta por una mayor imposición a la renta. Para el promedio de los países este resultado significa que este gravamen debería duplicar su recaudación en términos absolutos respecto a los niveles observados para el año 2000. La magnitud del esfuerzo a realizar, una vez más, difiere según

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: * brecha fiscal por grupo de países y tipo de impuesto
Estimación para el año 2000 (en porcentaje del PIB)

País	Renta			Propiedad			Consumo			Comercio exterior			Total		
	Ef.	Pt.	Pt/Ef.	Ef.	Pt.	Pt/Ef.	Ef.	Pt.	Pt/Ef.	Ef.	Pt.	Pt/Ef.	Ef.	Pt.	Pt/Ef.
Grupo 1	3,9	8,8	125,0	1,5	1,5	0,0	10,7	11,5	7,1	0,5	1,8	256,6	17,8	21,5	21,0
Grupo 2	3,4	7,0	104,2	0,4	0,6	40,5	6,8	6,3	-6,4	2,0	2,9	45,1	12,8	16,4	28,0
Grupo 3	1,9	3,1	64,5	0,4	0,6	40,2	5,1	7,2	41,8	1,6	2,8	77,3	9,4	17,3	84,3
Total	3,1	6,5	108,9	0,6	0,7	23,1	7,0	7,2	4,0	1,6	2,7	62,5	12,7	17,1	34,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL y de Perry y otros (2006).
Ef: Recaudación efectiva
Pt: Recaudación potencial.
(*) Los datos corresponden a los promedios simples de cada grupo. En el caso de la recaudación potencial del Grupo 3 dicho promedio no incluye ni a Ecuador ni a Haití.
Grupo 1: Incluye a Brasil, Uruguay y Argentina
Grupo 2: Incluye a Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.
Grupo 3: Incluye a Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.

el promedio del grupo analizado pero en todos los casos son sustanciales, ya que oscilan entre el 60% y el 120%.

En segundo término, como ha sido indicado, los niveles de presión tributaria de la región se encuentran muy por debajo de los países desarrollados, y eso puede estar atentando contra la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en un momento donde las necesidades sociales no pueden hacerse esperar. Cuando se buscan las razones de dicha diferencia, resulta llamativo que el nivel de imposición general a los consumos (el de características más regresivas) resulta ser muy similar entre los países de la región y los del mundo desarrollado. La diferencia entonces se encuentra en el pobre desempeño de la imposición a la renta y la correspondiente a la seguridad social (impuestos de características más progresivas o proporcionales).

En particular se puede observan que la gran brecha entre las estructuras tributarias está concentrada en la imposición a la renta personal, ya que la participación de la renta societaria en el total ingresado resulta ser muy semejante, aún en términos absolutos, a la obtenida en los países desarrollados lo que muestra las enormes diferencias existentes entre ambas regiones.

Cuadro 2:
América Latina y el Caribe respecto a los países desarrollados: comparación de la estructura tributaria
(En % del PIB)

Impuesto	América Latina y el Caribe 1990-1999	2000-2005	Países desarrollados 1991-2000
A la Renta	3,5	3,4	9,7
Personas físicas	0,7	1,6	7,1
Personas Jurídicas	1,8	1,9	2,3
A la Propiedad	0,4	0,7	0,8
A la Seguridad social	2,7	2,8	7,8
Sobre bienes y servicios	6,5	7,6	9,5
IVA	4,0	5,4	6,5
Específicos	2,2	2,2	3,0
Al comercio exterior	2,0	1,4	0,3
Importaciones	1,9	1,4	0,3
Exportaciones	0,1	0,0	0,0
Total	**15,2**	**16,0**	**28,7**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de De Ferrari y otros (2003) y CEPAL.

En síntesis, la estructura tributaria está sustentada principalmente en impuestos indirectos de carácter regresivo, y en el caso del impuesto a la renta recae más fuertemente sobre la población asalariada vía retención en la fuente. En consecuencia, el principal mecanismo tributario de corrección de las desigualdades incide sobre los estratos medios en vez de los altos. Por ello, es posible establecer una asociación entre la estructura tributaria y los índices de extrema desigualdad. Esta asociación nos sugiere que los sistemas tributarios de la región son uno de los factores que contribuyen a mantener el cuadro de distribución desigual de la renta y, por lo tanto, de la pobreza y la indigencia.

2. Una asignatura pendiente: mejorar la justicia distributiva

Como se señaló, en América Latina la política tributaria ha relegado el objetivo de lograr mejoras en la equidad distributiva en pro de otros propósitos, y ello se debe a que básicamente los grupos de presión han conseguido trasladar el peso de los tributos a otros sectores.

La política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de ingresos de un país desde dos formas distintas. En primer lugar, mediante la captura de fondos para ser dedicados a gastos públicos orientados a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad y otros. De esta forma la política tributaria se constituye en un factor que contribuye a mejorar el ingreso de mercado y por lo tanto la "distribución primaria", es decir, antes del proceso de impuestos y transferencias. En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la "distribución secundaria", es decir luego del efecto de esas políticas. En ese plano la imposición sobre la renta y los patrimonios, entre otros, adquiere un papel especial.

En qué medida una u otra forma de enfocar la acción de la política tributaria es la más relevante a los fines redistributivos es materia de permanente controversia, y por ello el análisis de la situación tributaria de los países debe ser efectuado analizando el nivel de la carga impositiva, para luego abordar la problemática sobre la composición de los principales recursos tributarios, y la evolución y principales modificaciones que ambos factores han tenido a lo largo de la última década. En ese sentido, es importante discutir si existe margen para incrementar la presión tributaria de la región a fin de poder afrontar el financiamiento de nuevas demandas de gastos públicos.

Esto abre la discusión, tanto sobre el nivel de la carga tributaria como sobre la composición de la misma, ya que ambos elementos tienen efectos distributivos y en ese sentido se evalúa el papel que debería cumplir la imposición a la renta de las personas, el lugar apro-

piado que debería darse a la tributación a los patrimonios, y el impacto de la apertura comercial y financiera, entre otros aspectos.

En este aspecto una conclusión que surge con mucha fuerza de todos los análisis realizados es el limitado papel que las políticas pasadas han otorgado al impuesto personal a la renta en toda la región. Al respecto se observa un claro contraste entre los esfuerzos realizados para fortalecer al IVA, técnica y administrativamente hablando, y el debilitamiento del impuesto a la renta en general, y a la renta personal en particular, puesto de manifiesto en la amplitud de las exoneraciones otorgadas, la reducción en los niveles de las tasas y los altos índices de evasión registrados en este gravamen.

Asimismo, es sabido que la sola mención de que se llevarán a cabo reformas tributarias da lugar en cualquier circunstancia a una serie de reacciones a favor y en contra de las mismas, reacciones que llegan hasta los propios cimientos institucionales. Ahí es cuando se movilizan factores políticos y sociales, como también las estructuras económicas, y se hace manifiesta la propia capacidad de los gobiernos de implementar las mismas o para llevar a cabo las propuestas muchas veces enunciadas.

Como surge de informaciones disponibles (EUROMOD, 2006) todo indica que, cuando se compara la distribución del ingreso entre los países desarrollados y en desarrollo, "antes" de los efectos de los impuestos y los programas de transferencia, se observan coeficientes de desigualdad del ingreso menores en los países en desarrollo que en los países industrializados. Asimismo se observa que la curva de concentración de impuestos resulta ser fuertemente progresiva, y que constituye —conjuntamente con la acción de las transferencias y gastos públicos— el eje de las políticas utilizadas para mejorar la brecha entre la distribución primaria y secundaria del ingreso.

Chu, Davoodi y Gupta (2000) presentan una revisión integral de los aspectos cuantitativos de la incidencia distributiva en los países en desarrollo y, al respecto, señala que de los 36 países analizados solamente en 13 de ellos —casi un tercio de los mismos— se ha encontrado que el sistema tributario tiene efectos progresivos, mientras que en el resto los efectos han sido proporcionales o regresivos. Asimismo, allí se indica que a lo largo del tiempo la progresividad ha venido declinando, mostrando una tendencia contraria a los cambios esperados en la distribución de los ingresos.

En ese sentido, los autores encuentran que la estructura tributaria es el factor más importante que determina este resultado, dado que los impuestos a la renta son básicamente progresivos y la imposición al consumo no lo es, y si bien el nivel global de tributación en la región ha aumentado a lo largo de las últimas décadas, la presencia de la imposición a la renta no ha sido mayor, mientras que el grado de desigualdad regional ha aumentado y se observa una creciente participación de la impo-

sición al consumo, sustentada en el fuerte crecimiento del impuesto al valor agregado. Por ello, y dado el bajo peso relativo de la imposición a la renta personal, los efectos distributivos del sistema tributario son muy reducidos. No sorprende encontrar escasas evidencias de que se hayan producido cambios redistributivos como consecuencia del sistema tributario.

A partir de estudios realizados específicamente y de fechas más recientes para algunos de los países de la región (Gómez Sabaini, 2006), se observa que la existencia de sistemas tributarios regresivos parece ser la norma, en claro contraste con lo que sucede en los países industrializados. Un análisis más detallado muestra que ello es válido incluso para impuestos que se esperaría fuesen progresivos. Por ello los cálculos de incidencia arrojan coeficientes de Gini después del pago de los impuestos que indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso respecto de la existente antes del cobro de dichos tributos en casi todos los casos. La regresividad se presenta con claridad en Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. Otros países, como Costa Rica o Ecuador, muestran efectos más bien nulos.

3. Un difícil desafío: aplicar las reformas necesarias

A partir de los resultados observados en los países de América Latina es lícito preguntarse qué medidas pueden inducir un cambio en el sesgo existente para evitar la regresividad que presentan los sistemas tributarios.

El incremento de la participación del impuesto sobre los ingresos, especialmente del impuesto a las personas físicas, influiría en forma determinante en beneficio de una mayor equidad vertical en la carga.

El aumento de la participación del impuesto a la renta de las personas físicas en el sistema tributario se conseguirá extendiendo la base gravable a un mayor número de contribuyentes y eliminando las exenciones que no pueden ser defendidas en un enfoque de equidad horizontal (en donde contribuyentes de igual capacidad contributiva pagan los mismos impuestos), así como mejorando y controlando mejor el grado de cumplimiento del mismo.

La ampliación de la base del impuesto se vería muy beneficiada si se gravaran, por ejemplo, las rentas financieras y las ganancias de capital que resultan de la tenencia o realización de bienes patrimoniales de los contribuyentes, y se lograse una integración más progresiva con las utilidades obtenidas por las sociedades.

En relación con la progresividad del tributo, debe reemplazarse la escala de alícuotas por otra más concentrada, incrementando el diferencial entre la tasa que tributa el tramo de menores ingresos y el de mayores ingresos.

Dentro de los impuestos generales sobre los consumos, como puede ser el IVA, se puede paliar en alguna medida razonable la regresividad del mismo desgravando a algunos artícu-

los constitutivos de la canasta familiar, aunque cabe mencionar que esta recomendación puede chocar con otros criterios, especialmente con el factor recaudatorio que se verá afectado por esta modificación, y con el principio de tasa única, por lo que se debe ser muy cauta a la hora de aplicar la misma.

En todo caso, esas desgravaciones pueden ser balanceadas con la eliminación de exenciones hoy existentes y que no muestran justificativos consistentes, si bien en todos los casos debe diferenciarse al tratamiento dado a las ventas domésticas con el otorgado a las exportaciones, que se benefician no sólo con la exención del producto exportado sino también con la devolución de los impuestos a las ventas incurridos durante el proceso de producción *(*tasa cero*)*.

Otro elemento que introduce progresividad tributaria es la extensión del gravamen general al ámbito de los servicios, ya que éstos son mayoritariamente consumidos por ingresos altos y también la creación de impuestos que graven los consumos suntuarios*:* generalmente, la modificación de esos gravámenes no es sustancial en el cuadro de ingresos fiscales, pero constituyen una pieza coadyuvante para reforzar la presión tributaria sobre los estratos altos.

Para finalizar, no puede dejar de mencionarse que las reformas requieren tanto de viabilidad política para ser adoptadas, como de capacidad institucional para ser aplicadas, y los análisis efectuados sobre las realidades encontradas en América Latina nos muestran que estos dos aspectos han sido tradicionalmente el nudo gordiano de la cuestión. La respuesta queda planteada en cómo desatar o cortar el mismo.

IV. Reflexiones finales

El presente artículo ha presentado un rápido recorrido por los desafíos que tienen que enfrentar los países de la región para lograr que la actual situación de bonanza económica y fiscal sea la base para la construcción de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas. Sin pretender hacer un listado exhaustivo de reformas requeridas en todos los países latinoamericanos, se ha intentado resaltar los aspectos comunes y distintivos. A modo de resumen, aquí se ha puesto el acento sobre siete grupos de desafíos que tienen las políticas públicas de los países de la región para aumentar la cohesión social.

En primer lugar, aunque no ha sido objeto de tratamiento en este artículo, debe ponerse el mayor esfuerzo en las políticas tendentes a consolidar y prolongar la actual situación económica. Para ello, el diseño de las reformas debe cuidar su consistencia con las condiciones macrofiscales y evitar afectar el crecimiento de la economía y la competitividad internacional.

En segundo lugar, los sectores públicos de los países de la región requieren emprender y dar continuidad a cambios conducentes a la construcción paulatina de nuevas modalidades de protección social que reemplacen las antiguas

formas que ha adoptado la seguridad social. Para que ello suceda se deben cumplir dos requisitos fundamentales. Debe reconocerse, por un lado, la pérdida de vigencia de las condiciones que justificaban el papel predominante de las prestaciones contributivas y, por el otro, las deficiencias con que funcionaron los antiguos esquemas. Sólo de esta manera se podrán construir formas de intervención más eficientes que aseguren prestaciones de mayor calidad, que mejoren la equidad distributiva y reduzcan la pobreza.

En tercer lugar, los nuevos sistemas de protección deben asegurar el logro de cobertura universal de los servicios en un plazo razonable. Para que ello sea posible, los sistemas de pensiones deben ser complementados con otro tipo de beneficios que alcancen a la totalidad de la población, con independencia de su historia laboral; los sistemas de salud deben abandonar la lógica que segmenta los beneficios de acuerdo con su situación de empleo presente, y los programas de focalización deben entenderse como instrumentos para alcanzar derechos universales.

En cuarto término, los procesos de descentralización en la provisión de servicios públicos deben cuidar su impacto sobre la equidad y la cohesión territorial. En países con diferencias de desarrollo tan extremas como las que presenta la región, estos procesos sólo debieran ser emprendidos cuando esté asegurado el diseño y financiamiento de políticas compensadoras entre regiones, lo que remite a la importancia de redefinir el papel de los gobiernos centrales. Obviamente, estas consideraciones no deben soslayar la importancia de la organización institucional de cada país.

En quinto lugar, las políticas necesarias requieren de la consolidación de un mayor nivel de financiamiento. Teniendo en cuenta que muchas de las economías de América Latina obtienen ingresos extraordinarios provenientes de fuentes transitorias, los sistemas tributarios deberán enfrentar el doble desafío de incrementar el nivel de recursos totales al tiempo de reemplazar parte de los ya existentes. Ello incluye esfuerzos tanto de política como de administración tributaria.

En sexto término, los sistemas tributarios presentan una estructura que ha resultado ser, en la mayoría de los casos regresiva. Las reformas en esta área, entonces, deberán mejorar su incidencia sobre la distribución del ingreso aumentando la carga sobre los sectores más favorecidos (con la imposición a la renta de las personas físicas, por ejemplo), pero sin descuidar los avances ya logrados en tributación indirecta.

Por último, como se señaló al inicio del artículo, la volatilidad afecta en mayor medida a los que menos tienen. Es imprescindible que, cualquiera sea el sendero de reformas adoptado por los países, se incorporen instrumentos de política fiscal anticíclica. Ello debe ser encarado con urgencia, ya que es durante los períodos de bonanza cuando se deben prever y anticipar adecuadamente los efectos nocivos de las eventuales crisis futuras.

Referencias bibliográficas

Birdsal, N. (2007), "Inequality Matters. Why globalization doesn't lift all boats", *Boston Review,* Boston.

CEPAL (2006a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006*, Santiago de Chile.

CEPAL (2006b), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo.

CEPAL (2007), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Santiago de Chile.

Cetrángolo O. y Gómez Sabaini (2007) "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta. Consideraciones para la realización de estudios de caso", CEPAL, Santiago de Chile (en prensa).

Cetrángolo, O. (2007) "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización". *Serie Políticas Sociales* 131, CEPAL, Santiago de Chile.

Chu, K., Davoodi, H. y Gupta, S. (2000), "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", *Working Papers* 214, UNU/WIDER, The United Nations University, Tokio,

De Ferranti, D, Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington, D.C.

EUROMOD (2006), "Assessing the Impact of Tax/Transfer Policy Changes in Poverty: Methodological Issues and Some European Evidence", Working Paper, EM1/06.

Gómez Sabaini, J.C. (2006), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", *Serie Políticas Sociales 127*, CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.

ILPES (2004), *Panorama de la gestión pública*, Santiago de Chile.

Milanovic (2005), "Half a World: Regional Inequality in Five Great Federations", *World Bank Policy Research Working Paper 3699*, Washington.

Perry, G., Arias, O., López, J., Maloney, W., y Serven, L. (2006), "Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles". Banco Mundial, Washington, D.C.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.

Ter Minassian, T. y Craig, J. (1997), "Control of Subnational Government Borrowing" en Ter Minassian (ed), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington.

Notas

[1] Para más detalle, véase CEPAL (2006a).

[2] Sólo Guatemala y Honduras presentaron en el año 2006 algún desequilibrio primario (0,6 y 0,3% del PIB, respectivamente) en las cuentas de sus Gobiernos Centrales, de acuerdo con CEPAL (2007)

[3] Debe tenerse sumo cuidado con la lectura de la información incorporada en este gráfico, considerando la diferente modalidad en que figuran los recursos no tributarios en los esquemas contables de los diferentes gobiernos. Por ejemplo, en las cuentas del gobierno central de Ecuador se registra un total de 4,3% del PIB de "ingresos petroleros" por fuera de los tributarios para el año 2005; en cambio, en las correspondientes al mismo nivel de gobierno de Venezuela se registran 3,8% del PIB de "ingresos tributarios petroleros". En países donde esas actividades han pasado al sector privado (tal el caso de Argentina) los recursos del sector petrolero son captados vía impositiva.

[4] Milanovic (2005) presenta este mismo indicador para otras tres grandes federaciones que muestran situaciones muy diferentes. De acuerdo con registros del año 2000, en India esa razón alcanzó valores de 4.4; en Indonesia de 12,5 y en China de 13,6.

[5] Véase, por ejemplo, ILPES (2004), sección IV. 5, Ter Minassian y Craig (1997).

[6] El concepto de presión tributaria "efectiva" o "real" establece una distinción respecto al concepto de "nominal" o "legal", siendo esta última la establecida en las leyes. La presencia de morosidad, elusión y evasión establecen una clara diferencia entre ambos niveles.

Segunda parte: Análisis sectoriales y nacionales

Mª Teresa Gallego Méndez
Universidad Autónoma de Madrid

Equidad de género, política y cohesión social

Resumen:
El artículo presenta una panorámica sobre aspectos principales de la política de igualdad de oportunidades en la UE como elemento de cohesión social. Una argumentación sobre la presencia equilibrada de hombres y mujeres en el poder político como derecho a la igualdad, como elemento de renovación de la democracia y de mejora de algunas dimensiones de la cohesión.

Palabras clave:
Igualdad de género, transversalidad de género, paridad, cohesión social, Unión Europea, América Latina

Abstract:
The paper deals with key issues of the EU policy on Equal Opportunities for Women and Men, as a social cohesion element. Balanced representation of women and men in political power is argued as a right to equality, as a renovating strategy for democracy and, as an improvement of some social cohesion dimensions.

Keywords:
Gender equality, mainstreaming, parity, social cohesion, European Union and Latin America

Resumo:
O artigo apresenta um panorama sobre os aspectos principais da política de igualdade de oportunidades na UE como elemento de coesão social. Coloca, além disso, uma argumentação sobre a presença equilibrada de homens e mulheres no poder político como direito à igualdade, como elemento de renovação da democracia e de melhora de algumas dimensões da coesão.

Palavras chave:
Igualdade de gênero, transversalidade de gênero, paridade, coesão social, União Européia, América Latina

Mª Teresa Gallego Méndez
Universidad Autónoma de Madrid

Equidad de género, política y cohesión social

En cualquier país del mundo las mujeres se encuentran en una posición de desventaja en relación con los hombres. Esta realidad ya no es objeto de discusión y generalmente se acepta la idea de que es necesario tomar medidas para avanzar en la igualdad de las mujeres. Esta cuestión es un componente central del cambio de valores en las sociedades postindustriales, pero ofrece amplios contrastes en algunos contextos, marcados por el nivel de desarrollo o por influencias religiosas en las normas sociales. La igualdad entre los sexos o los derechos de las mujeres es el aspecto que más separa los puntos de vista, mucho más que la aceptación o no de la democracia, la libertad religiosa, o la justicia, como pone de manifiesto el análisis de Norris e Inglehart[1]. Sin embargo, en ningún lugar de nuestro planeta debe considerarse legítimo rechazar la igualdad de la especie humana en razón de su sexo biológico.

Hablar de género es hablar de las dos caras de una moneda, de que las expectativas sobre las mujeres sólo se entienden en relación con las expectativas sobre los hombres; el género es de carácter relacional e implica poder. El conjunto de personas que ejercen de representantes políticos como parlamentarios en todo el mundo (considerando los sistemas unicamerales y la cámara baja en los bicamerales) suman un total de 37.159 personas, y de ellas 6.421 son mujeres. A la vista de estos datos no es necesario decir que las restantes 29.952 personas son hombres (no figura el sexo de 786 representantes), no ancianos, o desempleados, o ingenieros, o parte de cualquier otra categoría social[2]. En relación con la igualdad de género carece de sentido hablar de las mujeres como una minoría o un grupo oprimido, comparable a otros grupos oprimidos, y argumentar que si se introducen medidas para incorporar más mujeres a

la toma de decisiones otros pueden pedir lo mismo, como los ancianos, los discapacitados, los desempleados, etc.[3] Es obvio que la desigualdad de género atraviesa cualquier otra forma de desigualdad porque todos los grupos humanos están formados por hombres y mujeres, y de igual modo las mujeres también forman parte de grupos con poder e incluso opresores. La asimetría de género en todos ellos nos enseña los problemas a resolver.

No es necesario recordar aquí alguna de las múltiples definiciones del concepto género, que supone identificar normas, valores, símbolos, etc. que construyen en cada sociedad y época la normatividad de lo masculino y lo femenino, que incluye especificidades en relación con el ciclo de vida de las personas y, por supuesto, en relación con la clase social, etnia, religión, cultura, etc. Las relaciones de género son relaciones básicas de poder que pueden ser analizadas en las diferentes estructuras en las que operan: familia, trabajo remunerado, política, sexualidad, cultura, violencia masculina (S.Walby 1990). Entender que la jerarquización de los sexos se expresa no en una sola estructura (patriarcal) sino en varias, permite constatar cómo es posible avanzar hacia relaciones más igualitarias en un ámbito, al tiempo que en otros no se producen cambios o incluso se dan retrocesos.

Desde la creación de Naciones Unidas se planteó en su seno la preocupación por la situación de las mujeres, como no podía ser menos en un contexto de afirmación de la democracia en el que ellas estaban excluidas de los derechos de ciudadanía en muchos países, algunos de ellos europeos. La Convención de los Derechos Políticos de las mujeres, de 1952, fue seguida de otras medidas bien conocidas como la Década de la Mujer, la Convención contra toda forma de discriminación contra la Mujer, de 1979, la creación de organismos especializados (INSTRAW, UNIFEM, etc.) o las Conferencias mundiales, de modo especial la cuarta celebrada en Beijing en 1995, cuya Plataforma para la Acción constituye la más amplia referencia de las medidas a tomar en todos los campos para acabar o al menos reducir progresivamente las desigualdades por razón de sexo. Hace tan solo doce años que los derechos de las mujeres de todo el planeta fueron reconocidos como derechos humanos.

Además de las acciones desarrolladas por Naciones Unidas, es en el marco de la Unión Europea, como es bien sabido, donde mayor número de medidas se han tomado para favorecer el acceso de las mujeres a la igualdad de oportunidades. Desde el art. 119 del Tratado de Roma de 1957 hasta la actual Hoja de Ruta 2006-2010 para alcanzar los objetivos fijados en la Cumbre de Lisboa en el año 2000. En estas páginas se quiere sostener el siguiente argumento: la *voluntad política* de quienes toman decisiones, que afectan a toda la sociedad, es imprescindible para avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres; los órganos

que deciden deben conformarse en paridad, con presencia equilibrada de ambos; la UE proclama la igualdad de género, como objetivo y como derecho, y como principio irrenunciable de la cohesión social, pero se necesitan instrumentos más adecuados para lograr que los estados miembros actúen con eficacia en ese sentido.

I. Políticas para la igualdad en la UE

El Tratado de Roma introdujo la obligación para los estados miembros de garantizar el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo. Este principio estaba incluido ya en la Convención de la OIT desde 1951, y constituyó un objetivo fundamental para los movimientos feministas desde hace medio siglo pero aún hoy, en 2007, no ha sido logrado. Las mujeres, en general, obtienen un 30 y hasta un 40% menos del ingreso que obtienen los hombres por el mismo trabajo o por trabajo de igual valor. En la UE-25 esta diferencia oscila entre un 5 y un 25% [4].

No es objeto de estas páginas el recorrido exhaustivo por las diversas medidas que las instituciones comunitarias han producido, a lo largo de los últimos cincuenta años, para promover la igualdad entre hombres y mujeres, pero sí señalar que durante las cuatro primeras décadas el mayor énfasis se situó en el ámbito del empleo. Tres Directivas sentaron las bases para regular y aplicar en los estados miembros derechos básicos de las mujeres trabajadoras: la de 1975 sobre aplicación de igual remuneración, la de 1976 sobre el principio de igualdad de trato, la de 1978 sobre aplicación de la igualdad de trato en la Seguridad Social. La Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 de refundición, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, actualiza la regulación de estas materias La Unidad de Igualdad de Oportunidades fue el primer organismo de la UE creado precisamente en la DG V, de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión, y en esta DG se mantiene la política de igualdad de género.

La legislación específica comunitaria en materia de igualdad en el empleo para las mujeres, señalada brevemente en el apartado anterior, nos obliga a reflexionar sobre la distancia real que aún existe en el ejercicio de los derechos entre hombres y mujeres. La UE, desde su constitución, estuvo integrada por democracias avanzadas, que reconocían la igualdad de derechos para ambos sexos, pero la permanencia de múltiples formas de discriminación obligó a tomar medidas en los años setenta y obliga a hacerlo en la actualidad. Las feministas del siglo XIX lucharon por la igualdad de derechos, en la segunda mitad del siglo XX y en el XXI han de luchar por alcanzar las posibilidades de ejercicio de sus derechos ya

reconocidos. El eje de las medidas europeas fue y sigue siendo el empleo pero no son suficientes para avanzar en la igualdad.

A partir de los años ochenta los movimientos feministas alcanzaron una mayor madurez y diversificación. Comenzaron a institucionalizarse los estudios de las mujeres, estudios feministas y estudios de género en universidades y centros de investigación de todo el mundo, produciendo desafíos teóricos, aportando una gran cantidad de información y análisis de gran pertinencia tanto para argumentar las demandas como para el diseño de nuevas políticas. Desde posiciones feministas se criticaron las insuficiencias de las Directivas para la igualdad en el empleo, precisamente porque sólo se abordaban los síntomas y no las causas, se actuaba en el ámbito público ignorando la situación de las mujeres en el privado.

También en la década de los ochenta, algunos países, sobre todo del norte de Europa, incluidos o no todavía en la UE, incrementaron significativamente el porcentaje de mujeres en sus parlamentos y en sus gobiernos, lo que propició una mayor intervención de éstos en relación con la igualdad. Se puso de manifiesto que no era posible avanzar generando medidas sólo en el ámbito laboral, que era imprescindible desarrollar políticas de mayor alcance en otros ámbitos, fundamentalmente en el de la familia.

Todo ello empujó al crecimiento institucional y normativo de la UE para la igualdad de género. Así, en 1981 se creó el Comité Consultivo sobre Igualdad de Oportunidades y en 1990 el Lobby Europeo de Mujeres, *(*que incluía a unas cuatro mil asociaciones de mujeres europeas antes de la última ampliación*)*. Y entre 1982 y 2005 se han desarrollado cinco Planes de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres[5]. Igualmente en la Carta Social Europea de 1989 se afirmó la Igualdad de Oportunidades y de Trato, y en los años noventa se produjeron nuevas Directivas. Es decir, medidas legislativas o no, de transposición obligatoria para los estados miembros o voluntaria, medidas de distinto alcance fundamentalmente dirigidas al ámbito del empleo de las mujeres, de la remuneración, de la igualdad de trato, de igualdad de trato en la seguridad social, de permiso materno o paterno, de salud de la embarazada, del acoso en el trabajo, de la inversión de la carga de la prueba, una continua atención o actualización de las medidas sobre el ámbito laboral que no han dejado de ampliarse, hasta el presente, a otros ámbitos.

En 1996, en el cuarto Plan se introdujo el *mainstreaming* de género, recogido en la Plataforma para la Acción de Pekín que apela a los gobiernos y otros actores a considerar, en todas las políticas y programas, los efectos para hombres y mujeres. Y tal como lo definió el Grupo de Expertos del Consejo de Europa[6], se refiere a la incorporación en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, de una perspectiva de igualdad de género. Lo que

supone adoptar una variedad de estrategias para eliminar la desigualdad entre los sexos. Se trata de un enfoque global, de una perspectiva que no atañe sólo a los problemas de las mujeres, integrado en el marco de la financiación, especialmente en los Fondos Estructurales, y potenciando la estructura institucional para la igualdad. A partir de la estrategia del *mainstreaming* la UE reconoce como uno de sus objetivos la igualdad entre hombres y mujeres (Tratado de Ámsterdam, artículo 2)[7], y entre múltiples aspectos incluye el acceso de las mujeres a las instituciones y procesos de toma de decisiones y, en definitiva, a la democracia paritaria, lo que quiere decir presencia equilibrada de los dos sexos.

La aplicación del *mainstreaming*, sin embargo, no asegura la igualdad de oportunidades para las mujeres y en ocasiones puede llevar a confusión. La perspectiva de género proyectada en todas las acciones de la agenda política es imprescindible para evitar impactos de género no deseados, para generar conciencia sobre el problema de la discriminación, también en aquellas áreas consideradas más neutras, pero no es suficiente para eliminarla[8]. Aún se requiere elaborar políticas públicas concretas para atajar problemas de desigualdad en los diferentes ámbitos en que el género marca la posición de las personas. Pero no cabe duda de la eficacia de esta estrategia que obliga a evaluar *ex – ante* cualquier medida de gobierno, lo que a su vez fuerza a reunir la información necesaria para elaborar los informes de impacto de género[9].

La UE ha desarrollado una amplia gama de medidas para incrementar la igualdad entre hombres y mujeres, especialmente en el momento presente, con la activación de su plan de trabajo 2006-2010. En este plan se contempla un recorrido por los argumentos ya conocidos para actuar: que la violencia contra las mujeres es la violación de derechos humanos más difundida, sin limitaciones geográficas, económicas o sociales y que a pesar de todos los esfuerzos realizados es muy alarmante el número de mujeres que son víctimas de violencia. Y otro tanto ocurre con el riesgo de pobreza que también afecta especialmente a las mujeres, incluidas las trabajadoras, en situaciones agravadas por las diferentes formas de discriminación que aún persisten. Pobreza y violencia son dos enormes problemas de la mayoría de las sociedades en relación con las mujeres, y obviamente no pueden ser ignorados porque son problemas que impiden el desarrollo y el avance tanto en sentido material como de integración psicológica de las personas en el ámbito en que viven.

El último Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, de febrero de 2007 citado en la nota 4, pone de manifiesto que, pese a todas las insuficiencias, sobre todo relacionadas con el cumplimiento por parte de los estados miembros, las medidas sobre igualdad en el empleo han obtenido logros relevantes. Desde

la Estrategia de Lisboa del año 2000, de los ocho millones de empleos creados, seis millones han sido ocupados por mujeres. La tasa de empleo femenina subió en 2005 al 56'3, con un crecimiento continuado en los últimos doce años, y debe crecer todavía mucho más para acercarse al objetivo del 60% en 2010. La Cumbre de Lisboa planteó incrementar las tasas de actividad de los países miembros, a fin de lograr que sus economías resulten competitivas en el escenario globalizado, y ello pasa por incorporar más mujeres a la actividad productiva porque ellas constituyen su mejor "ejército de reserva", interés coincidente con el de las propias mujeres para lograr su autonomía económica, aunque ellas tienen empleos peor remunerados, mayores tasas de desempleo y de empleo parcial y temporal. Existe una amplia y autorizada literatura sobre mercados de trabajo y mujeres[10], tema que no es objeto de estas páginas. Los datos anteriores se mencionan para subrayar que cuando existe voluntad política para avanzar en un objetivo éste es alcanzable.

El Plan de trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres 2006-2010 de la UE (propuesta de resolución del Parlamento Europeo PR629296ES.doc) quiere establecer "*un ciclo coherente de programación, aplicación, control y evaluación (...) a la Comisión que enfoque la política de igualdad no sólo como una prioridad de la EU, sino también, y sobre todo, como una exigencia imprescindible de respeto de los derechos de la persona*". Por ello el respeto de los derechos de la mujer es un requisito fundamental para los países miembros y para los países candidatos. Y en el marco de la Unión, esta propuesta pide a la Comisión, primero como proyecto piloto, la integración de la perspectiva de género en su presupuesto general, en los programas comunitarios como los Fondos estructurales y en los Programas marco de investigación, de salud pública, de salud y protección del consumidor. Y mantiene el énfasis en las medidas relativas al mercado laboral, especialmente en la igualdad de retribución, así como la revisión de las políticas de conciliación entre vida familiar y vida profesional.

II. Equidad de género y cohesión social

Es evidente que además de la acción de Naciones Unidas y sus agencias especializadas, la UE se ha constituido en la organización supranacional más firme en la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres. A comienzos del siglo veintiuno en la mayor parte del mundo tal igualdad es aceptada, al menos retóricamente. Los organismos internacionales, las universidades y centros de investigación de Europa y América, junto a otras regiones, han generado en las últimas décadas, y más intensivamente en los últimos años, una cantidad ingente de conocimientos sobre la desigualdad de las mujeres, en gran medida asequibles a todo el mundo a través de Internet[11].

En un periodo histórico de gran incertidumbre (globalización económica, fragmentación de los mercados de trabajo, aumento de las desigualdades y de la exclusión social, desequilibrios demográficos, terrorismo...) es posible percibir, gracias a las oportunidades de comunicación de la red más o menos globalizadas, una gran sinergia intelectual, al menos en el tema que ocupa estas páginas sobre la igualdad de género. Es patente la disponibilidad de la información, de los conocimientos no sólo sobre la situación de las mujeres, como género aún subordinado, sino sobre todo en lo que se refiere a la comprensión de que es imprescindible articular un conjunto coherente de políticas públicas para mejorar la situación de las mujeres y así mejorar las sociedades en su conjunto. No es casual que tras los efectos del "*tsunami neoliberal*" organismos internacionales, Unión Europea y agentes sociales críticos hayan adoptado el referente de la cohesión social para afrontar los desafíos del siglo veintiuno[12].

La noción de cohesión social puede entenderse en un sentido muy amplio y escasamente definido, como la apelación a un resultado deseable frente al debilitamiento de valores de convivencia y solidaridad y al individualismo a ultranza. La falta de cohesión puede relacionarse también con "*la erosión de las instituciones y mecanismos de representación, de la distancia entre élites y ciudadanos, de la debilidad de los partidos políticos, del aumento dramático de las desigualdades y la exclusión social de grandes capas de la sociedad*" (K. Bodemer, 2007)[13]. Es obvio que estos problemas guardan estrecha relación con los ataques a la protección social como supuesto impedimento para el crecimiento económico, que más allá de la supresión de derechos sociales básicos logró un gran éxito en términos retóricos e ideológicos. Bodemer llama la atención sobre el hecho de que en la UE había trece países con gobiernos socialdemócratas en 1999 y tan sólo cuatro en 2005. Aún así se puede sostener, sin entrar en las diferentes tipologías de una Unión de 27 países, que existe un modelo social europeo y que "*la cohesión social no es sólo un objetivo en sí mismo sino también un medio para el desarrollo económico y que éste debe a su vez asegurar la base material del modelo social europeo*"[14].

No existe el modelo perfecto, ni se trata de ofrecer el modelo europeo como el mejor producto, pero sí de subrayar el valor de un largo aprendizaje sobre algo poco discutible: que la UE ha comprendido que la igualdad de oportunidades para las mujeres es el punto de partida para su crecimiento, para ampliar la ciudadanía y para rectificar un grave error de la teoría liberal clásica. Ésta definió lo público como el ámbito de la política, del prestigio y del valor, y lo privado como la sociedad civil. Y olvidó lo doméstico, el lugar donde se reproduce la vida y también la fuerza de trabajo, que asignó a las mujeres en exclusiva privándolas de derechos. Gratis para el estado, gratis para el capitalismo.

Las mujeres lucharon en el siglo XIX por su derecho a la educación, al trabajo, al voto, y en el XXI puede decirse que sólo han obtenido grandes logros en la educación, ya que tienen mejores cualificaciones, pero están lejos de lograr la igualdad en el trabajo y en la política.

La cohesión social tiene una dimensión subjetiva que implica un sentido de pertenencia, no sólo en términos identitarios actuales, sino de participación en un horizonte de futuro. Y como "*dialéctica entre lógica sistémica y lógica de los actores*", cohesión implica la "*capacidad para asegurar bienestar a todos, minimizar disparidades y polarización, apoyos mutuos de individuos libres, medios democráticos*"... para lo cual el Estado de Bienestar es el referente (M. Hopenhayn 2007).

No es posible esperar un aumento del tiempo laboral de las mujeres, individual y colectivo, si no se toman medidas adecuadas: eliminar todas las formas de discriminación, facilitar y promover la empleabilidad de las mujeres sin olvidar sus derechos a la promoción, rectificando la segregación vertical y horizontal; poniendo todos los medios para que ni hombres ni mujeres tengan que elegir entre trabajo y familia, creando programas específicos para hacer posible la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos. Y, por supuesto, es imprescindible la buena programación, la aplicación, el control y la evaluación. La estrategia del *mainstreaming* es irrenunciable porque impregna los procedimientos, todos, de perspectiva de género o de alerta de la desigualdad, y es educativo, pero no puede sustituir a las diferentes políticas e instrumentos concretos para la igualdad[15], al menos en el medio plazo.

El modo de actuar en la UE en relación con la igualdad de género es encomiable, al menos como *estrategia retórica* aunque es mucho más que eso, y por tanto aplicable en cualquier región del mundo. Pero no se trata de una consideración autocomplaciente, sino del reconocimiento de su valor porque, más allá de sus particularidades, se nutre de contenidos válidos para todo el planeta establecidos en la Plataforma para la Acción de Pekín. Merece la pena subrayar, por tanto, que en la Unión Europea como en América Latina, son conocidos los diagnósticos y son conocidos los instrumentos necesarios, adecuados a las prioridades, para avanzar en la igualdad de género. Y también es sabido que son las élites políticas quienes toman las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Las élites políticas latinoamericanas deberán entender que la cohesión social es un fin, pero antes funciona como un medio para dar respuesta al alto nivel de incertidumbre, pobreza y desigualdad. La democratización de los Estados es un paso ineludible, porque en el mundo de la economía globalizada sólo los estados pueden gestionar el *bien común*, el medio y el largo plazo y garantizar derechos de ciudadanía para cohesionar sus sociedades.

Parece evidente, desde mi punto de vista,

que en la dimensión material de la cohesión social el progreso pasa por el incremento y la sostenibilidad de los derechos sociales, al menos con el binomio flexibilidad-seguridad en el contexto mundial de la globalización, lo que no supone renunciar a derechos con carácter universal sobre la base de la ciudadanía, que difiere totalmente de los modelos asistenciales. Hopenhayn en su explicación conceptual de la cohesión señala que "*permite vincular dimensiones heterogéneas en las dinámicas del desarrollo: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y la legitimidad política; la transmisión de destrezas y el 'empoderamiento' de la ciudadanía...*"[16] Me parece pertinente relacionar esta dimensión del empoderamiento con el modelo de democracia deseable y con el análisis de género, recordando que las relaciones de género-relaciones primarias de poder operan en diferentes estructuras, y una de ellas es la política, que a su vez es comprendida en la estrategia del *mainstreaming.*

III. Género, política y sociedad cohesionada

En la UE comenzó a difundirse la discusión sobre la paridad a partir de la Declaración de Atenas, surgida de la reunión de ministros de 1992, y con la creación de la Red Europea de expertos sobre mujeres en la toma de decisiones. La Recomendación 96/694 fue el documento de referencia para que los estados miembros y las instituciones comunitarias desarrollaran sus medidas para incorporar mujeres a todos los órganos de toma de decisiones, en todos los niveles de la vida política, económica, social, económica y cultural. Se trata de actuaciones voluntarias, que hasta mayo de 2007 han dado lugar a que las mujeres ocupen el 23'1% de los escaños parlamentarios (unicameral y cámara baja, en la UE-27). Sólo dos países de la Unión (Suecia y Finlandia) tienen una representación paritaria, es decir ningún sexo está representado menos del cuarenta ni más del sesenta por ciento, la paridad significa representación equilibrada y no necesariamente el 50/50. En América Latina la media es del 19'9, (diecinueve países)[17].

Desde la década de los setenta se implantaron cuotas de distinto tipo en algunos países europeos y en los últimos años se han generalizado y están vigentes actualmente en noventa y siete países del mundo. La presencia de mujeres en ellos alcanza el 19'2%[18], cuando la media mundial de representación femenina es del 17'3%[19]. Existen cuotas de muy diferentes tipos: de carácter constitucional, legislativas, de partido, que pueden coexistir en los diferentes sistemas políticos. Estas últimas han sido más frecuentes y han constituido una de las estrategias de los partidos políticos para incorporar más mujeres en la selección de candidatos. La información exhaustiva sobre las cuotas que

ofrece la página quotaproject.org permite comprobar que si la penalización del incumplimiento no es drástica pueden quedar en *papel mojado.* Y aún así las cuotas son objeto de debate y de rechazo por dos motivos fundamentales, porque se contrapone cuota a mérito y porque se asocia la categoría género a otras múltiples categorías que conforman grupos minoritarios. Por todo ello puede decirse que el resultado, en términos generales, de la aplicación de cuotas es bastante insatisfactorio.

Los derechos políticos de las mujeres fueron logrados siempre con posterioridad a los de los hombres, tras largas luchas, y aún hoy parecen enfrentar grandes obstáculos. Es comúnmente aceptado que las mujeres están infrarrepresentadas en el poder político. ¿Representadas? La democracia es un sistema para articular la representación de intereses heterogéneos presentes en cualquier sociedad, y es también un sistema de distribución del poder. La democracia, y todos los sistemas políticos, se han constituido sobre relaciones de género y han actuado para el mantenimiento de esas relaciones desiguales por razón de sexo-género. La noción de ciudadanía plena de Marshall[20] también invisibilizó las relaciones de género: las mujeres no tuvieron derechos civiles en el siglo dieciocho, ni derechos políticos en el siglo diecinueve y escasamente alcanzaron los derechos sociales a finales del veinte. Y aún en la segunda mitad del siglo pasado se discutió si las mujeres podían tener intereses propios para ser representados.

Las teorías sobre la representación democrática no han abordado seriamente esta cuestión, siguen operando con conceptos cristalizados sobre la neutralidad de la ley, la unidad del electorado, la soberanía, etc. (J. Sevilla 2004). Cuando se apela a la representación descriptiva de nuevo se tiende a confundir a las mujeres con uno más de los grupos a representar. Pero en todo caso, si lo que importa es la confianza y el rendimiento de cuentas (*accountability*), ¿a quién le importa el sexo del representante? Es decir, ha de importar el *qué* y no el *quién*[21]. No es realmente importante discutir esta cuestión, sobre quién representa a quienes, porque debemos partir del supuesto que cuando en un parlamento el ochenta o el noventa por ciento de sus miembros son hombres, éstos no representan sólo a los hombres, por la misma razón que no debemos pensar que las mujeres tengan que representar sólo a las mujeres. Creo que esta discusión carece de sentido en relación con el género. Un problema diferente es el de la participación de las mujeres como representantes, como participantes en las decisiones que afectan a toda la sociedad, y es aquí donde se dan dos dimensiones a tratar: a) si es necesario o no tomar medidas específicas (como las cuotas, por ejemplo, para acortar el desequilibrio en menos tiempo) o por el contrario mantener normas ciegas (supuestamente neutrales) al género de las personas candidatas; b) si una presencia equilibrada de mujeres y hombres puede cambiar ciertas decisiones, si

puede reducir la falta de confianza de la ciudadanía y puede potenciar la cohesión social.

Sobre la primera cuestión se ha producido bastante literatura en la teoría feminista, sobre todo en el terreno de la ciudadanía, en relación con el universalismo o la ciudadanía diferenciada. Y no resulta fácil resolver todos los problemas desde una u otra posición. A este hecho aludió C. Pateman con una expresión muy ilustrativa: el "*dilema Wollstonecraft*"[22]. Si se mantiene la supuesta neutralidad de la ley, en relación con la toma de decisiones, los resultados son inaceptables. Si se introduce la acción positiva, hay que buscar alguna razón para ello: ¿Por justicia entre los sexos? ¿Porque las mujeres tienen intereses que defender? ¿Porque son menos participativas, tienen menos poder, pero son más morales y por ello aportarán algo diferente a la política?[23].

La democracia tiene una deuda con las mujeres. El sexo fue elevado a categoría política para excluir a las mujeres y de nuevo esta categoría debe ser tenida en cuenta para incluirlas. La técnica de las cuotas abre el camino, permite poner en la agenda el problema del déficit democrático. En términos cualitativos la única fórmula posible es la paridad, no como algo tangencial a las instituciones políticas sino como requisito esencial de la democracia, de los sujetos individuales con sexo, los hombres y las mujeres. Ocurrió en la historia de la democracia, un largo proceso por el que cada vez más grupos masculinos fueron incorporándose a través del derecho al sufragio, tanto activo como pasivo, hasta que pudo hablarse del "sufragio universal". Este es un nuevo proceso de ensanchamiento democrático. Pero si no se toman medidas, y aún tomándolas, los resultados son contundentes: sólo Ruanda (cámara baja), Suecia y Finlandia superan el 40% de mujeres en sus cámaras legislativas; Costa Rica se aproxima a ese porcentaje, y entre el 35 y el 40% sólo se encuentran Noruega, Dinamarca, Holanda, Cuba, España y Argentina. El transcurso del tiempo y la educación, por sí solos, no resuelven el problema.

La paridad en el ejercicio del poder, conceptualmente, supone cuestionar la vida política y el funcionamiento de las instituciones. Pero no supone defender ninguna clase de diferencia esencial de las mujeres y tampoco negar la evidencia del debilitamiento de los estereotipos identificadores y la consecuente individualización de las formas de relación entre hombres y mujeres. En la inmensa mayoría de las sociedades, y en todas las estructuras de relaciones de género, de la familia a la cultura en sentido amplio, la desigualdad entre hombres y mujeres es extraordinariamente ostensible e inaceptable. Algunas feministas han dicho también que las mujeres llegan siempre tarde, por ejemplo llegan a los parlamentos cuando el poder real ya no está allí. La defensa de la paridad (y de las cuotas) ha recibido críticas feministas por entender que sólo afecta a un número muy reducido de mujeres,

de aquellas que accederán a los puestos de poder político, y lo ven como una demanda de intereses corporativos, de apoyo mutuo entre élites. Se olvida, entonces, que el Parlamento sigue siendo el órgano de la representación popular y que la política, en tanto que instrumento para organizar la convivencia, es el ámbito para decidir sobre el bien común, para cohesionar la sociedad.

Sobre la segunda cuestión señalada más arriba, en relación con el posible beneficio que pueda aportar una mayor presencia de mujeres, en principio no hay ninguna razón, ni tiene que haberla, para pedir o esperar de las mujeres un comportamiento diferente en todos los casos. ¿Por qué habría de esperarse un comportamiento más moral o más bondadoso de las mujeres, como si ello fuese un rasgo esencial de las mujeres, de todas las mujeres? ¿Por qué se habría de suponer que las mujeres representarían sólo a las mujeres? En tanto las mujeres no sean reconocidas como sujetos individuales de derechos iguales, serán consideradas por su genérico en cualquier lugar del mundo y asimiladas a los diferentes grupos oprimidos, de los que ellas mismas forman parte. La representación paritaria no resuelve todas las desigualdades, sólo la desigualdad de género, pero este es un paso fundamental para mejorar las democracias y además guarda relación con los "problemas candentes de la cohesión social" que señala Hopenhayn[24].

La democracia tiene, además, otro problema serio. Los representados se sienten lejos de sus representantes, existe un problema de confianza. La representación la organizan los partidos políticos y estos son la institución menos valorada por los ciudadanos, similar a la que hacen de los políticos y a distancia de otras, tanto en la UE como en AL. Así lo pone de manifiesto la *Encuesta Social Europea*, el *Eurobarómetro* y el *Latinobarómetro*, aunque entre 1996 y 2005 la satisfacción de los ciudadanos con la democracia aumentó ocho puntos en quince países de la UE, y disminuyó diez puntos en dieciocho países de AL[25]. La imagen social de la política es masculina, los modelos de comportamiento son masculinos porque aún el poder político es el dominio de los hombres. A la ciudadanía le importa lo *que* se hace y *quién* lo hace. ¿Por qué las mujeres siguen fuera de las élites políticas?. Algunos estudios sobre posible discriminación en el seno de los partidos políticos[26] no pudieron constatarla y concluyeron que el problema era de oferta, que las mujeres no se muestran disponibles para ser seleccionadas[27], como se recoge en el trabajo pionero de Lovenduski y Norris de principio de los años noventa. Actualmente estas cuestiones suscitan mayor interés en la investigación polítológica, pero sigue resultando difícil identificar los obstáculos en los ámbitos de decisión de los partidos políticos ajenos a sus canales formales.

Sin duda el problema de la desconfianza en los partidos políticos ha de ser abordado en

múltiples aspectos que tienen que ver con la financiación, con la organización interna, etc. Pero abrir los partidos a una mayor participación de las mujeres puede mejorar la situación y ofrecer mayor credibilidad, aunque ello pasa por introducir cambios en las prácticas de la organización. Ampliar la afiliación, renovar la composición sociológica e incorporar otras voces puede deparar una imagen más aceptable del partido político ante la sociedad. Y naturalmente los partidos políticos han de elaborar sus estrategias en respuesta a este posible cambio. Las mujeres siempre han tenido y tienen obstáculos para la participación política directamente relacionados con los diferentes usos del tiempo, en la división sexual del trabajo, en el acceso a la estructura de oportunidades, de selección de élites. La cuestión de las cuotas puede reducir la polémica, que aún provoca, si el sexo es simplemente uno más de los criterios de selección. En tanto que primera medida, y cuando son respetadas, producen cambios importantes[28].

Se trata de combinar dos necesidades: la renovación de las élites políticas y el acceso de más mujeres al poder político, ya que sólo son el 23% y el 20% , respectivamente, entre representantes parlamentarios en la UE y en AL. Y recuérdese que las mujeres son, al menos, la mitad de las poblaciones indígenas, bastante más de la mitad de los desempleados, de los pobres, de los que tienen empleos precarios, etc. Y, aún sin constancia empírica, creo que se puede afirmar que una imagen del poder más feminizada empodera a las mujeres en general. Se requiere tomar en serio la igualdad de género. Es perfectamente posible esperar que una masa crítica de mujeres en la toma de decisiones, en el ámbito nacional y en el internacional, abra el camino a otro tipo de decisiones, y esto ya es algo que vale la pena intentar. Pero en todo caso, el hecho de que más mujeres se incorporen a las cámaras parlamentarias, a los gobiernos, a los tribunales, puede incrementar notablemente el grado de integración social, el grado de cohesión y el sentido de pertenencia en cualquiera de nuestras sociedades. Y no se cuenta con estudios sobre este supuesto, porque no existe experiencia histórica de la paridad real en un número significativo de países, más allá de ejemplos muy limitados entre los que cabe señalar los recientemente iniciados en algunos países africanos como Ruanda, donde las parlamentarias son casi el 50%, o los países escandinavos. Algunas indagaciones en el campo empresarial y otro tipo de organizaciones muestran que cuando las mujeres cuentan con "masa crítica" para decidir, las reglas cambian en sentido positivo. Será necesario averiguar qué ocurre en la política cuando exista una responsabilidad equilibrada entre hombres y mujeres.

La *Encuesta Mundial de Valores* (Norris e Inglehart 2004) también muestra que en muchas naciones más mujeres que hombres se posicionan ideológicamente en la izquierda, y

que acerca de la relación Estado/mercado ellas son más defensoras del papel del estado y de la intervención social. A partir de los años ochenta también se observan diferencias sobre valores postmaterialistas, las mujeres valoran más la acción de gobierno y la igualdad de género. Aunque, como es lógico, hay diferencias entre las generaciones. Por otro lado, en general, las mujeres son menos activas en política, pero se dan notables diferencias en relación con la edad, el empleo y el nivel educativo. El cambio cultural y las reformas institucionales en el reclutamiento de los partidos políticos, combinados, favorece el avance de la participación. En las sociedades democráticas han cambiado más los valores pero no ha cambiado el poder de las mujeres. La igualdad de género se construye con la ley y también con la opinión pública y el cambio cultural.

Compartir poder (responsabilidad) en los partidos políticos como canal de acceso a los órganos del poder político pasa por incorporar cultural y legalmente el derecho a la igualdad. Como señala Vogel Polsky[29] se da una disfunción en las herramientas conceptuales en la cultura legal dominante en relación con la igualdad ante la ley, igual trato en la ley e igualdad de oportunidades, e igualdad de resultados. En el ámbito de la UE no se han obtenido los objetivos propuestos hasta ahora porque la igualdad no se ha reconocido como un derecho autónomo básico. Le interesa, a la autora citada, resaltar esta idea relacionada con la paridad y el valor sustantivo de la igualdad para todos los individuos, orientada a poner fin a la división sexual en el ejercicio y la aplicación del poder.

La igualdad, pese a todos los diferentes discursos, sigue siendo un ideal a promover pero no un derecho real aplicable y protegido. "*El reconocimiento del derecho básico a la igualdad de las mujeres y los hombres, como un derecho separado, no existe en ningún lugar del mundo*"[30]. No existe aún en la Unión Europea en términos satisfactorios. Pero es innegable que la igualdad como derecho fundamental está incorporada al discurso.

La igualdad ha de ser entendida como un derecho fundamental, como el derecho individual a no sufrir menoscabo en las oportunidades sociales, a participar de los bienes colectivos, y a contribuir en el ejercicio de las responsabilidades y de las decisiones que afectan a todos, hombres y mujeres. Este principio enlaza, en toda lógica, con el concepto de cohesión social entendido en sus dos dimensiones fundamentales: como inclusión social en sentido material y como sentido de pertenencia, en su orientación psicológica. La equidad de género tiene una relación directa con todos los objetivos-medios de la cohesión social, no se puede dar una sin la otra. Y la equidad de género en el poder político no tiene que ser el resultado final, puede ser un buen principio, o más razonablemente pueden reforzarse dialécticamente para introducir cambios en realidades sociales que exigen una nueva orientación.

La UE ha logrado notables avances en igualdad de género y en cohesión social, pese a la permanencia de situaciones totalmente asimétricas de hombres y mujeres en ámbitos políticos, laborales, económicos, etc. El actual Plan de Trabajo de la UE 2006-2010 (COM(2006)0092), y la Hoja de Ruta para los objetivos de la Cumbre de Lisboa despliegan una variedad de recursos, de todo tipo, extraordinarios. El Plan contiene seis áreas prioritarias: conseguir la misma independencia económica para las mujeres y los hombres, conciliar la actividad laboral con la vida familiar, promover la participación paritaria de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones, erradicar la violencia de género y la trata de seres humanos, eliminar los estereotipos sexistas de la sociedad y promover la igualdad de género fuera de la UE.

Se trata, sin duda, del mejor ejemplo pero le falta un elemento importante: ser suficientemente conocido por la ciudadanía, porque sin una ciudadanía con derechos, con conciencia de ellos y con agencia y autonomía para ejercerlos no se acorta la distancia con las instituciones políticas. Los conocimientos sobre la situación desigual de las mujeres y sobre las políticas para reducirla progresivamente son enormes, tanto en la Unión Europea como en América Latina pero deben ser transmitidos para crear conciencia de ciudadanía, para romper moldes de género que limitan a hombres y a mujeres y para avanzar en la aceptación de que la igualdad es un derecho fundamental. Expandir los estudios de género al sistema educativo tiene valor político y es necesario para acabar con la jerarquización construida entre los sexos.

Para concluir, y a título de ejemplo del compromiso de la UE con la igualdad entre hombres y mujeres como derecho fundamental, al menos en el discurso de las altas instituciones, cabe citar los primeros puntos de la declaración de mayo de 2007, de las Presidencias de Alemania, Portugal y Eslovenia (que ocuparán un período de dieciocho meses), por su novedad y valor simbólico: "Nosotros, el primer Trío de Presidencias... reconocemos la necesidad de una declaración común y la presentamos...1. Reafirmamos que la igualdad de género es un derecho fundamental, un principio fundamental de la Unión Europea contenido en el Tratado EC, así como uno de los objetivos de la UE... 2. Reconocemos que las políticas de igualdad de género son instrumentos esenciales para la cohesión social, el crecimiento económico, la prosperidad y la competitividad y es necesario implementarlas a través de medidas específicas y del mainstreaming... 3. Por tanto señalamos y reconocemos la necesidad de que los estados miembros integren la perspectiva de género en respuesta a un tiempo de cambio demográfico y del conjunto de desafíos y oportunidades que ello supone..."[31].

Referencias bibliográficas

Astelarra, J: *Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, 57.
– Seminario sobre Género y Cohesión Social. www.cofi.net.
CEPAL. *Cohesión Social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.* Coordinado por Ana Sojo, enero 2007.
Durán M.A.: El Futuro del Trabajo en Europa. En Cohesión Social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el Género. GTZS-UNFPA, México 2005.
– *El valor del tiempo. ¿Cuántas horas te faltan al día?* Espasa-Calpe, 2007
Elósegui, M: *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres.* Universidad de Zaragoza-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
GTZ-UNFPA. Cohesión Social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada al género. México, 2005.
Morant, i. (dir): Historia de las mujeres en España y América Latina, vol. IV. Cátedra, 2006
Rossilli, M. G.: Políticas de Género en la Unión Europea. Narcea, 2001.
Sevilla, J: Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria. IUED-Universidad de Valencia, 2004.

Notas

1 P. Norris y R. Inglehart: *Rising Tide. Gender Equality an Cultural change around the World.* Cambridge University Press, 2004.

2 Unión Interparlamentaria (IPU), 31 de julio de 2007.

3 La Ley Orgánica de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres (BOE 71, 23-3-2007), de España, ha sido recurrida por el Partido Popular, alegando precisamente que "la protección a la mujer por si sola no es razón suficiente para justificar la diferencia...si fuese aceptada por la Constitución Española que la mitad femenina se refleje obligatoriamente en las candidaturas, con igual razón podrían exigir ese beneficio oras categorías o segmentos sociales: los ancianos, los jóvenes, los discapacitados... y así sucesivamente". *El País*, 26 de junio de 2007.

4 Informe de la Comisión COM(2007)49 final, de 7-2-2007

5 Los cinco planes han sido analizados por Judith Astelarra junto con los informes al CEDAW de algunos países de América Latina. *Políticas de Genero en la UE*, CEPAL Serie Mujer y Desarrollo número 57, 2004.

6 Consejo de Europa, Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Serie Documentos, número 28. Madrid 1999.

7 Un análisis de la estrategia se encuentra en Emanuela Lombardo: "El mainstreaming de género en la Unión Europea", en Aequalitas. Revista Jurídica de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Vol. 10-15, mayo-diciembre 2003.

8 Ver el informe sobre Mainstreaming de Género en las Políticas de Empleo, presentado en Julio de 2007 por el EU Expert group on Gender, Social Inclusion and Employment (EGGSIE) http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/gend_mainstr07_en.pdf

9 En la web del Instituto de la Mujer www.mtas.es/mujer/ se puede consultar una Guía de aplicación práctica, para la elaboración de Informes de Impacto de Género para la legislación española, obligatoria a partir de la Ley 30/2003.

10 María-Angeles Durán: El futuro del trabajo en Europa, en GTZ-UNFPA Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género. Reunión de Expertas. Ciudad de México, 2005.

11 El Seminario Género y Cohesión Social, dirigido por Judith Astelarra, ofrece valiosas aportaciones sobre los temas antes mencionados, objeto del Plan actual de la UE. www.COFI.net

12 La Cumbre UE-América Latina, celebrada en Guadalajara en 2004, en Viena en 2006, por ejemplo. En la Declaración de ésta se incluyó la necesidad de desarrollar políticas públicas con perspectiva de género y se aludió a la utilidad de la experiencia en la UE para AL.

13 Klaus Bodemer: "Cohesión social, capital social y democracia. Lecturas en América Latina y Europa". Ponencia preparada para el Forum Europe-Latin America. European and Latina American Social Models: pressing challanges. Celebrado en Estocolmo en abril de 2007.

14 Ibidem, pág. 10.

15 El mainstreaming ha sido analizado en el proyecto europeo www.mageeq.net Para el caso de España María Bustelo et al.: "Las políticas de Igualdad de Género en España y Europa: un análisis de marcos interpretativos". Este trabajo obtuvo el Premio Angeles Durán para la innovación científica en Estudios de Género convocado por el IUEM-UAM, segunda edición, 2006.

16 M. Hopenhayn: Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración. CEPAL, Colección Documentos de Proyecto.

17 Medias a partir de datos de IPU, mayo de 2007, excepto Francia e Irlanda que se han incluido elecciones de junio.

[18] Toda la información en www.quotaproject.org

[19] Datos de www.IPU.org al 31 de mayo de 2007

[20] Marshall: Clase social y ciudadania, 1949

[21] Ann Phillips: Democracy and Representation: or, why should it matter who our representatives are? En Feminism and Politics, Oxford University Press, 1998.

[22] Carol Pateman: El Contrato Sexual. Ed. Anthropos, 1995.

[23] Ann Phillips: The Polititics of Presence. Clarendon Press-Oxford, 1995.

[24] M. Hopenhayn: Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración. En CEPAL. Colección documentos de proyectos. Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. El análisis más completo sobre el tema con la relación exhaustiva de los problemas múltiples y complejos que impiden avanzar en la cohesión en todas sus dimensiones.

[25] Martín Hopenhayn: Cohesión social: un puente entre inclusión social y sentido de pertenencia. Ponencia presentada en el Seminario sobre Género y Cohesión Social, págs. 9-10. www.COFI.net

[26] J. Lovenduski y P. Norris: Gender and Political Parties, Sage, 1993.

[27] M.A. Durán: La conciliación de la vida familiar y vida política. Informe sobre países europeos para las Cortes Generales de España, 1999.

[28] T. Verge: Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 115. julio-septiembre 2006.

[29] E. Vogel-Polsky: Democracia paritaria en Europa. En M.G. Rossilli, ed.: Políticas de Género en la Unión Europea. Narcea, 2001.

[30] E. Vogel-Polsky, ibidem.

[31] En el consejo de la UE celebrado en la primavera de 2007 se estableció el nuevo Pacto por la Igualdad de Género, y en la reunión informal de Ministros para la Igualdad de Género y de la Familia, celebrada los días 15-16 de mayo de 2007 se produjo la citada declaración. En el original: "*We, the first Trío of Presidencies –Germany, Portugal and Slovenia- recognise the need for a common declaration and present it... 1. We reaffirm that the gender equality is a fundamental right, a fundamental principle of the European Union enshrined in the EC Treaty, as well as one of the EU objetives... 2. We recognise that gender equality policies are essential instruments for social cohesion, economic growth, prosperity and competitiveness and need to be implement through specific measures and by mainstreaming... 3.We therefore identify and acknowledge the need for Member States to integrate a gender perspective in responses to times of demographic change and its set of interrelated challenges and opportunities...*"

Ruben Kaztman
Universidad Católica de Uruguay

La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes*

Resumen:
El documento busca hacer un aporte a la discusión sobre la naturaleza y los determinantes de la fragmentación del tejido social en las ciudades latinoamericanas. Para ello propone analizar las diferencias en la calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades tomando en cuenta las características de sus matrices socioculturales nacionales y sus niveles de desigualdad económica, de segmentación en los servicios básicos, y de segregación espacial. Intenta mostrar que si bien estos tres factores están estrechamente relacionados entre sí, cada uno de ellos aporta ingredientes distintos a nuestra comprensión, tanto de la calidad de las relaciones sociales en las ciudades, como de las oportunidades que se les presentan a sus residentes para participar en ámbitos que hacen posible el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad.

Palabras clave:
Tejido social, servicios básicos, segregación espacial, relaciones sociales, participación

Abstract:
The aim of this paper is to contribute to the debate on causes and characteristics that have an impact on social fragmentation in Latin American cities. To do so, the author proposes to analyse the differences in quality of social relations in large cities taking into account their national socio-cultural patterns, and their levels of economic inequality, their basic services segmentation and the urban spatial segregation. This approach pretends to demonstrate that, although these three factors are closely interrelated, each one contributes in a different way to our understanding not only of quality of social relations in the cities, but also of the opportunities

offered to their inhabitants to contribute to learn on ways to cohabitate pacifically in a context of inequality.

Keywords:

Social fragmentation, basic services, urban spatial segregation, social relations, participation

Resumo*:*

O documento procura fazer um aporte à discussão sobre a natureza e os determinantes da fragmentação do tecido social nas cidades latino-americanas. Para isso propõe analisar as diferenças na qualidade das relações sociais nas grandes cidades levando em conta as características de suas matrizes socioculturais nacionais e seus níveis de desigualdade econômica, de segmentação nos serviços básicos, e de segregação espacial. Tenta mostrar que mesmo que estes três fatores estejam estreitamente relacionados entre si, cada um deles contribui com ingredientes diferentes a nossa compreensão, tanto da qualidade das relações sociais nas cidades, como das oportunidades que se lhes apresentam a seus residentes para participar de âmbitos que fazem possível a aprendizagem da convivência na desigualdade.

Palabras chave:

Tecido social, serviços básicos, segregação espacial, relações sociais, participação

Ruben Kaztman
Universidad Católica de Uruguay

La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes

"There is reason to suppose that the great cities concentrate in themselves the extremes of human accomplishment and of human defeat."
Robert Merton (1964)

I. Introducción

El viejo problema de la integración social ha vuelto en los últimos años al centro de atención de las ciencias sociales en América Latina. Parte de esa centralidad puede ser efecto de las reverberaciones locales de la preocupación europea por la cohesión social y la prioridad que se le asigna en las agendas políticas del viejo continente. Pero, sin dejar de lado esa posibilidad, no hay duda de que la multiplicidad de signos de fragmentación de los tejidos sociales, que emergen principalmente en las grandes ciudades en América Latina, alimenta una inquietud creciente por el futuro de la región. Ahora bien, ¿cuáles son esos signos?

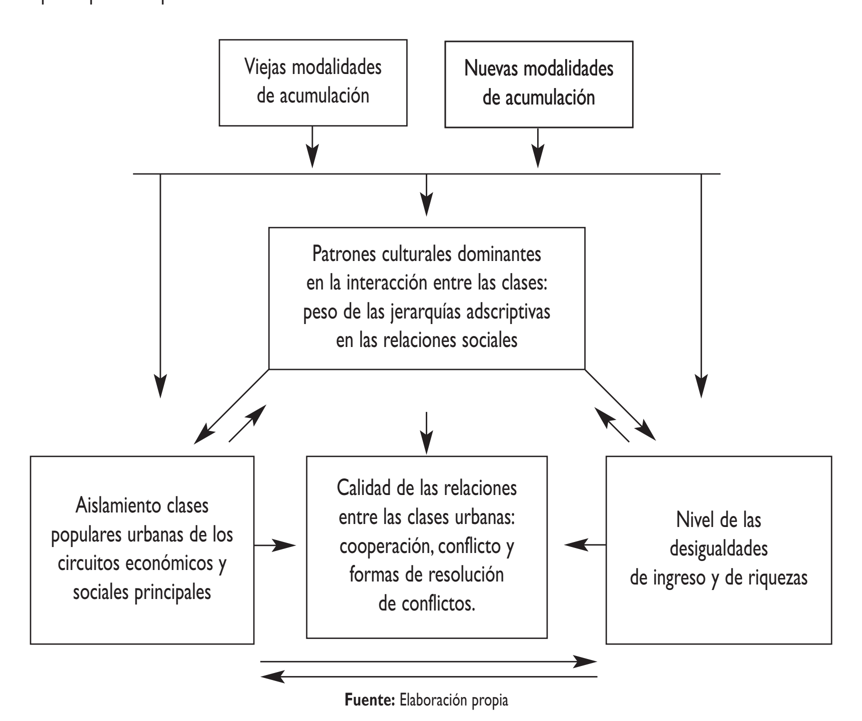
Entre otros, se señala que pese a la rápida erosión de los patrones tradicionales de dominación, éstos no están siendo sustituidos por patrones modernos desde donde elaborar proyectos colectivos creíbles; que las elites están desertando de las prestaciones públicas, privando de la eficacia de su "voz" a los esfuerzos por mantener y mejorar la calidad de esos espacios; que los altísimos índices de desigualdad que han distinguido desde siempre a los países de la región se mantienen y, en algunos países, se agudizan; que amplios sectores de trabajadores de baja calificación o con especializaciones obsoletas van quedando marginados del mercado laboral, mientras que otros sufren las penosas incertidumbres en cuanto a ingre-

sos y protecciones que acompañan la creciente flexibilización de ese mercado; que se observa una baja confianza en las personas y en las instituciones[1] y que el clima de inseguridad pública en las grandes ciudades va en continuo aumento. Los escenarios nacionales, y muy particularmente el panorama urbano, aparece plagado de este tipo de fuerzas centrífugas, siendo difícil localizar en ellos el funcionamiento de mecanismos que alienten esperanzas de mayor cohesión e integración social.

Estas notas buscan aportar a la discusión sobre la naturaleza y los determinantes de la fragmentación del tejido social en las grandes ciudades de América Latina. El diagrama 1 resume la interpretación de las diferencias en la calidad de las relaciones entre las clases sociales en las ciudades. Su lógica descansa en tres dimensiones de la estructura social: el nivel de las desigualdades de ingreso y riqueza, el grado de aislamiento físico y social entre las clases y el peso de las jerarquías adscriptivas en la definición del trato mutuo. Como trataré de mostrar más adelante, si bien estas dimensiones están estrechamente asociadas, las variaciones de cada una responden a causas distintas, tienen consecuencias distintas, y requieren de intervenciones precisas para modificar o neutralizar sus efectos, todo lo cual hace conveniente tratarlas por separado.

Diagrama 1

Esquema para interpretar diferencias nacionales en la calidad de las relaciones entre las clases sociales urbanas.



Fuente: Elaboración propia

Una vez establecida esa interpretación, el análisis incursiona en las tres puertas que, a nuestro entender, son las más prometedoras para iniciar la discusión sobre la calidad de las relaciones sociales en las ciudades, a saber, la naturaleza de los patrones culturales que dominan la interacción entre "los de arriba" y los de abajo", las desigualdades de ingreso y riqueza, y el grado de aislamiento físico y social entre las clases urbanas. Finalmente, se reflexiona sobre las articulaciones entre estos determinantes, así como sobre los nuevos desafíos que enfrenta la construcción de cohesión social en las ciudades.

II. Patrones culturales dominantes en las relaciones entre las clases urbanas: las matrices socioculturales nacionales y sus transformaciones

1. Patrones culturales dominantes en las relaciones entre las clases urbanas

Seguidamente utilizo la noción de "patrones culturales dominantes en las relaciones entre las clases urbanas" para diferenciar sociedades según el grado en que la jerarquía o la igualdad operan como principios reguladores de las interacciones. Estos principios actúan en sustratos profundos de las actitudes de las personas, dando cuenta de su permanencia en el tiempo. Se manifiestan en las miradas que las clases tienen de otras clases, en el carácter de los rituales de consideración y respeto entre miembros de clases distintas, así como en el mayor o menor cuestionamiento que hacen "los de abajo" a las pretensiones de superioridad social "de los de arriba". Conocer la naturaleza de estos patrones en cada sociedad facilita la comprensión del significado que dan las personas, tanto a sus posiciones relativas, a los cambios en esas posiciones, como a sus reacciones ante el trato que reciben de miembros de otras clases sociales.

Los patrones culturales con fuerte énfasis en las jerarquías pueden diferenciarse entre sí por el peso relativo de los status adscriptos y los status adquiridos. Las sociedades tradicionales suelen definir rangos sociales basados en status adscriptos monopolizados por las elites y asociados al linaje, a títulos de nobleza y, en algunos casos, a orígenes étnicos o raciales. Esos patrones pueden dejar su sello en las sociedades modernas bajo la forma de jerarquías más o menos rígidas en las relaciones entre personas que se ubican a lo largo de dimensiones de status adquiridos[2]. Para interpretar las diferencias del tono de la sociabilidad en las ciudades de la región es relevante conocer las matrices socioculturales nacionales. En ese sentido, las observaciones antropológicas que permiten iluminar las especificidades de esos patrones culturales tienen una riqueza heurística. Sin embargo, la excesiva recurrencia a ellas hace evidente la ausencia de un marco analítico que permita clasificar los países en

términos de aspectos centrales de sus matrices socioculturales. Las reflexiones siguientes pretenden ser un modesto aporte en esa dirección.

2. Explorando la naturaleza de las matrices socioculturales nacionales y de sus transformaciones

La noción de matrices socioculturales nacionales es un intento de capturar y de dar visibilidad a algunas dimensiones de la historia económica, política y cultural de los países que resultan relevantes para entender el funcionamiento actual de sus estructuras sociales. Su atractivo es heurístico en dos sentidos. Por un lado, porque coloca como objetivo analítico la identificación de esas dimensiones. Por otro, porque focaliza la atención en un hueco en la actual literatura comparada sobre América Latina: la necesidad de contar con una tipología que ordene los países de acuerdo a criterios relevantes para entender el funcionamiento de sus estructuras sociales.

La naturaleza de las matrices socioculturales nacionales de las sociedades latinoamericanas refleja en mayor o menor medida las huellas de, al menos, tres periodos de la historia de estos países, cada uno de las cuales marcó las características de las instituciones y estructuras sociales nacionales: el pasado colonial, el periodo de industrialización, y las nuevas modalidades de acumulación ligadas a la "ampliación de las fronteras de competitividad".

La estructura productiva de las sociedades coloniales imprimió un sello particular a cada país, y generó aptitudes más o menos favorables para aprovechar los cambios de dirección en coyunturas específicas de la economía internacional. Una de esas coyunturas fue la que se abrió con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Bajo esas circunstancias, algunos países pusieron en marcha, o acentuaron, procesos de industrialización en base a la sustitución de productos que antes se importaban, lo que contribuyó a transformar aspectos centrales de sus matrices sociales anteriores. Otros países, en cambio, no aprovecharon esa coyuntura. Unos y otros se enfrentarían mas tarde a los desafíos de la globalización con matrices socioculturales marcadamente distintas.

En muchas sociedades de la región, el nivel de las desigualdades de ingreso está enraizado en el tipo de distribución de la riqueza que se conformó durante su período colonial. Esa distribución fue extremadamente desigual en aquellos países que combinaron la utilización de abundante mano de obra nativa o esclava con gobiernos que distribuyeron entre las elites grandes extensiones de tierra agrícola y minera y que, mediante sistemas como la "encomienda" y la "mita", también asignaron derechos sobre la explotación de la mano de obra nativa (Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2004 p. 110). Tales fueron, arquetípicamente, los casos de Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala y México con respecto a la población originaria de esas tierras. También Brasil y los países de Caribe con respecto a la fuerza de trabajo esclava, la que en

1825 comprendía el 55% de la población brasileña (Engerman y Sokoloff, 1977). En todos esos países la producción se basó en estrategias intensivas en mano de obra, organizada en haciendas y plantaciones y dominadas por lógicas coercitivas o semi-coercitivas de trabajo. Bajo esas condiciones, pequeñas elites lograron diseñar y consolidar patrones de dominación que les permitieron proteger sus privilegios de los vientos de la modernidad y la democracia.

En otros casos, típicamente Argentina y Uruguay, se combinó una alta concentración de la tierra con una población nativa que, si bien en algunos territorios de esos países fue escasa y dispersa, en otros fue aniquilada por su resistencia al dominio de los conquistadores. El desarrollo de la ganadería extensiva con baja intensidad de mano de obra contribuyó a la expulsión de la población del campo activando procesos de urbanización temprana. A su vez, la homogeneidad en la composición racial y étnica de la población y el peso de la emigración europea de principios del siglo XX generaron en las ciudades condiciones propicias para que la universalización de los derechos civiles, políticos y sociales fuera más rápida que en los países mencionados en el párrafo anterior.

Las cifras del cuadro 1 ayudan a visualizar las raíces de las actuales estructuras sociales de algunos países latinoamericanos. Se trata de datos sobre los principales productos de exportación, el peso relativo de los afro descendientes e indígenas en la población total, y de los analfabetos en la población de 15 años y más. Estas cifras nos aproximan a caracterizar sociedades que, por su dotación en activos físicos y en recursos humanos, resultaban más o menos proclives al establecimiento de extensos enclaves mineros o agrícolas[3].

Cuadro 1
Países seleccionados de América Latina:
principales productos de exportación, analfabetismo y origen racial y étnico de la población, a fines del siglo XX.

País	Principales productos de exportación. Año 1900*	Analfabet. (% 15 y más) Año 1900	% Afro-descendientes (circa 2000)	% Indígenas (circa 2000)
Bolivia	Plata (39)/Estaño (27)	81.5	02.0	71.0
Perú	Azúcar (25)/Plata (18)	75.7	09.7	47.0
México	Plata (44)/Cobre (8)	75.6	00.5	14.0
Venezuela	Café (43)/Cacao (20)	72.2	10.0	00.9
Colombia	Café (49)/Oro (20)	66.0	25.0	01.8
Brasil	Café (57)/Caucho (20)	65.3	44.7	00.4
C. Rica	Café (60)/Banano (31)	64.4	02.0	00.8
Chile	Nitrato (65)/Cobre (14)	56.5	—	08.0
Argentina	Lana (24)/Trigo (19)	48.7	—	01.0
Uruguay	Lana (29)/Curtidos (28)	40.6	05.9	00.4

*Entre paréntesis figura la proporción frente al total exportado f.o.b.. El signo — significa que no se reporta información para analfabetismo a inicios del siglo XX o para origen étnico o racial, a fines del siglo XX

Fuente: Para origen racial y étnico: Ferranti y otros, 2004; Para analfabetismo y productos principales de exportación: Thorp. 1998

Nota: el cuadro incluye datos sobre origen racial y étnico para el año 2000 para América Latina y Estados Unidos excepto: afrodescendientes para el año 1992 en Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela; 1990 para Ecuador y Panamá; 1995 para Nicaragua y 2001 para Canadá. Población indígena para Canadá 1999. Los datos refieren a Colombia 2001, Honduras 1999 y Uruguay 1997. Para los países del Caribe del cuadro (Cuba, Haití y Rep. Dominicana), los datos sobre afrodescendientes corresponden a 1992 y los referidos a la población indígena son de 1999. (Ferranti y otros, 2004)

Sin duda el flujo de ideas de modernización y democratización desde los países más desarrollados fue erosionando los patrones de dominación patrimonialistas de raíz colonial. Pero la profundidad de ese proceso varió mucho según los países y dependió, entre otros factores, del peso político de las elites modernizantes y del peso económico de las estructuras productivas en las que se apoyaban esas elites.

Durante la segunda guerra mundial, pero especialmente en la posguerra, dos transformaciones tienen fuerte impacto en las estructuras sociales de las grandes ciudades: la industrialización por sustitución de importaciones y su mayor o menor correspondencia en el tiempo con los procesos de urbanización.

En efecto, con localizaciones en el tiempo, ritmos y formas distintas, todos los países de la región experimentaron en la primera mitad del siglo XX desplazamientos masivos de población desde áreas rurales y pueblos pequeños a las ciudades. En gran medida, los efectos de esos desplazamientos sobre las transformaciones en la estructura social de las ciudades dependieron tanto de su intensidad como del nivel de "suficiencia dinámica" de cada economía urbana en cuanto a su capacidad de absorción de empleo. Allí donde el ritmo de industrialización fue intenso, tanto los antiguos residentes urbanos como los que arribaban a las ciudades tuvieron posibilidades de encontrar, en las fábricas y en las agrupaciones sindicales emergentes, espacios aptos para la acción colectiva y para la adquisición y ejercicio efectivo de derechos ciudadanos.

Las reivindicaciones de los obreros industriales y los avances en la solución negociada de los conflictos fabriles se extendieron a otras actividades urbanas. El traslado progresivo de la solución de controversias entre patrones y empleados, desde decisiones que en el pasado tomaban los primeros en forma discrecional, a la sujeción de ambos actores a normas adoptadas de común acuerdo entre las organizaciones que los representaban, resultó clave para acelerar la modernización y la democratización de las sociedades. A lo largo de estos procesos se modificaron los marcos de referencia desde donde los sectores populares urbanos evaluarían más tarde los efectos sobre sus vidas de las olas de cambio impulsadas por la apertura económica y por el desarrollo tecnológico.

Tomando sólo un conjunto reducido de países de la región, los datos del cuadro 2 buscan diferenciar entre países según su grado de industrialización. Para ello se presenta alguna evidencia sobre su situación a mediados del siglo pasado en cuanto al peso relativo de la población urbana, de la PEA industrial, de los asalariados en la industria, de los asalariados industriales en la PEA y de la pobreza urbana.

Cuadro 2

Algunos países de América Latina a mediados del siglo XX: urbanización, industrialización y pobreza

País	% población Urbana (1950)	% PEA en la industria (1950)	% PEA asalariada en industria (1950)	% asalariados en la industria en la PEA total (1950)	% hogares urbanos pobres (1970)
Bolivia	33.9	08.2	47.0	03.8	—
Perú	35.3*	14.9*	54.2*	08.1*	28.0
México	36.2	12.2	73.1	08.9	20.0
Venezuela	53.7	11.2	69.1	07.7	20.0
Colombia	42.7	12.5	67.8	08.5	38.0
Brasil	36.5	12.9	85.2	11.0	35.0
C. Rica	33.5	11.2	73.4	08.2	15.0
Chile	60.7	19.4	69.7	13.5	12.0
Argentina	62.5	25.3	78.0	19.7	05.0
Uruguay	78.0*	21.7*	72.3*	15.7	10.0

*No se levantaron censos en 1950. Estimaciones por interpoblación entre 1960 y censos anteriores a 1950

Fuentes: Altimir, 1979. Kaztman, 1984

Como se desprende del cuadro, en el marco regional, Argentina, Chile, Uruguay y, en menor medida, Brasil, pueden considerarse como "industrializadores tempranos". Las cifras de pobreza urbana de los tres primeros países en 1970 ya evidencian los beneficios del desarrollo industrial. En cambio, las cifras de pobreza de Brasil denuncian que los beneficios del progreso técnico que acompañaron su desarrollo industrial se derramaron sobre una porción muy reducida de la población de sus ciudades, reflejando la dualidad de la estructura social urbana que caracterizaría a este país.

La industrialización se acompañó de una extensión de las protecciones sociales. Para dar una idea de las diferencias entre las sociedades consideradas con respecto a la extensión de esas protecciones, el cuadro 3 presenta algunos indicadores sobre la cobertura de las jubilaciones y pensiones en las áreas urbanas para el año 1997[4]. Sin ignorar que estamos captando sólo una de las dimensiones de los regímenes nacionales de bienestar y que, por ende, las cifras solo permiten una gruesa aproximación a sus características, del cuadro 3 se desprende que los países que lograron construir una arquitectura de protecciones mas sólida y más igualitaria para la tercera edad fueron aquellos donde la industrialización fue más intensa[5]. Sin embargo, como lo ilustra bien el caso de Costa Rica, las elites modernizantes también pueden promover avances sólidos en las arquitecturas de bienestar apoyándose en otros tipos de transformaciones en la estructura productiva, como lo fueron en ese país la cooperativización de la producción y distribución del café, el desarrollo tecnológico en la agricultura y el fortalecimiento de los "forward" and backward linkages" en la economía nacional[6].

Cuadro 3
Países seleccionados de América Latina: porcentaje de población urbana de 60 años y más con distintos niveles de educación que percibe jubilación o pensión, según edades, cocientes de cobertura y valor medio de las prestaciones, 1997

País	% 65 años y más con jubilación o pensión	% 60 años y más con jubilación o pensión	Cociente entre porcentajes de jubilados y pensionados de alta y baja educación**	Cociente entre ingresos medios de jubilados y pensionados de alta y baja educación***
Bolivia	27.0	26.0	3.0	2.4
México	26.0	23.0	2.3	2.8
Venezuela*	13.0	11.0	3.4	2.4
Colombia	20.0	20.0	2.4	2.1
Brasil	68.0	62.0	1.2	5.7
C. Rica	42,0	40.0	2.3	2.9
Chile	70.0	61.0	1.0	2.7
Argentina	77.0	67.0	1.1	2.3
Uruguay	89.0	81.0	0.9	2.5

*Corresponde al total nacional;
**Se refiere al cociente entre la cobertura de jubilaciones y pensiones de personas de 60 años y más, con mas de 10 y con 0 a 5 años de educación.
***Se refiere al cociente entre los valores medios de las jubilaciones y pensiones de personas de 60 años y más con más de 10 y con 0 a 5 años de educación.
Fuente: Elaboración propia en base a Panorama Social de América Latina. CEPAL, 1999-2000

A fines de la década del 70, y con diferente ritmo e intensidad, todos los países de América Latina ampliaron sus fronteras comerciales, productivas y financieras. Junto a la liberalización del comercio exterior y de los mercados financieros y para facilitar la inserción en el nuevo mundo globalizado, se privatizaron empresas públicas, se desregularon mercados laborales, se reformaron sistemas impositivos y se ejerció un mayor control que en el pasado sobre las cuentas fiscales. Las estructuras productivas y las arquitecturas de bienestar preexistentes, así como las formas en que se articulaban ciudadanía, partidos, grupos de interés y Estado en cada país, amortiguaron en unos casos, y potenciaron en otros, el ritmo y la extensión de esas transformaciones y sus efectos sobre las condiciones de vida de la población (Kitschelt, Lange, Marks y Stephens, 1999)[7].

La globalización modificó los principales circuitos económicos, sociales y culturales dentro de cuyos límites operan las actividades que la sociedad considera deseables, legítimas y, al menos teóricamente, asequibles a las grandes mayorías, y desde donde se difunden los modelos de funcionamiento personal compatibles con la participación en esos circuitos. Por un lado, sus límites se plegaron "hacia arriba", en correspondencia con los estilos y condiciones de vida de los ganadores en las nuevas modalidades de acumulación. Por otro, la crisis del mundo del trabajo generó barreras al ingreso al "empleo decente" que afectaron particularmente a los trabajadores de bajas califi-

caciones, aumentando su vulnerabilidad a la exclusión social. Como veremos a continuación, el crecimiento paralelo del aislamiento social de los pobres en las ciudades redujo sus posibilidades y debilitó la voluntad de construir proyectos de progreso personal y familiar.

III. El nivel de las desigualdades y sus posibles efectos en la calidad de las relaciones sociales

1. Desigualdades en la distribución del ingreso

Aún cuando se mantiene una amplia discusión acerca del papel que jugaron las transformaciones sintetizadas más arriba en los cambios en las estructuras sociales urbanas, no hay desacuerdos sobre el carácter excepcional, a escala mundial, de los niveles de concentración del ingreso en la región y de su persistencia en el tiempo.

Son numerosos los estudios comparativos que han subrayado esas características singulares de los países latinoamericanos. La mayoría señala las enormes diferencias entre ellos y otras grandes regiones del mundo en cuanto a la proporción del ingreso nacional de la que se apropian los más ricos y los más pobres. Aunque el promedio suele ser más bajo, no resultan inusuales cocientes –como los que en el año 2000 exhibían Brasil, Colombia y Guatemala– que revelan ingresos del último decil 50 veces más altos que los del primer decil *(*Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, *(*2004*)* p.2*)*. El cuadro 4 presenta cifras alrededor del 2006 sobre el índice GINI y el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza, para las áreas urbanas de algunos países de la región.

Cuadro 4:
Nueve países de América Latina: índice Gini de concentración del ingreso y porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza en áreas urbanas, circa 2006

Paises	Gini urbano	% de hogares urbanos pobres
Brasil	0.604	32.8
Colombia	0.587	45.4
Bolivia	0.554	53.8
Chile	0.547	18.5
Argentina	0.526	26.0
México	0.497	32.2
Venezuela*	0.490	37.1
Costa Rica	0.459	20.0
Uruguay	0.452	18.8

*Valores a nivel nacional.
Fuente: CEPAL, 2006.

Las desigualdades de ingreso en los centros urbanos tienden a hacer metástasis en el cuerpo social, lo que afecta los mecanismos de distribución de poder y prestigio, la trama institucional y sus pautas de funcionamiento, todo lo cual favorece la preservación de las disparidades de riqueza y su reproducción de una generación a la siguiente.

2. Desigualdades adscriptas y adquiridas

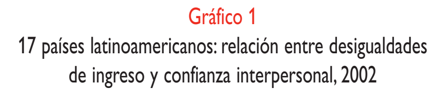
La información existente parece indicar que el nivel de las desigualdades de ingreso se ha

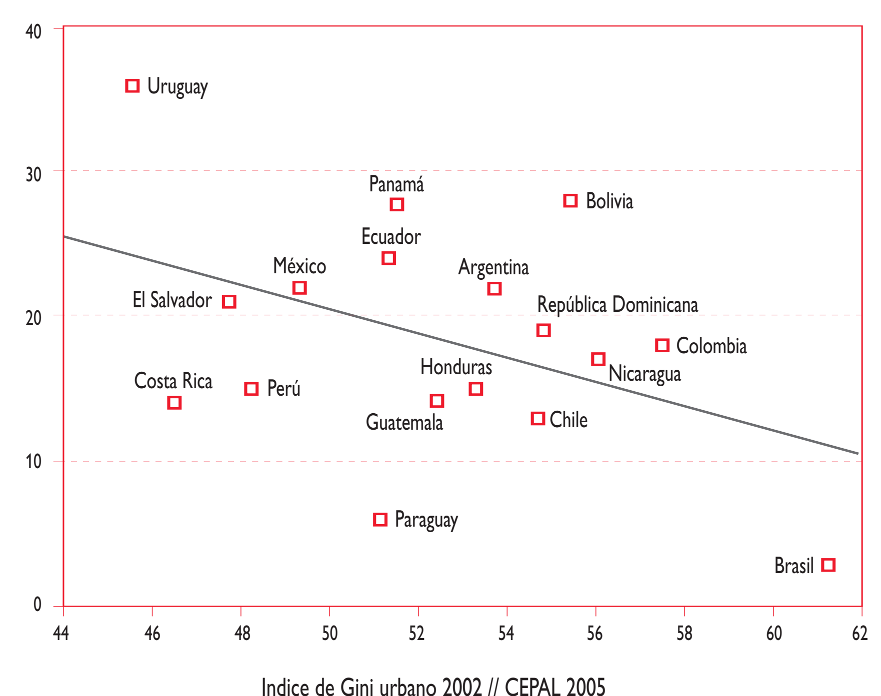
mantenido relativamente estable en los países de la región (ver CEPAL 2006 y Ferranti, Perry, Ferreira y Walton, 2004). Sin embargo, habida cuenta que con la ampliación de las fronteras de competitividad y la difusión del progreso tecnológico creció el papel del conocimiento en la organización de las economías regionales, cabe suponer que también aumentó la significación de la educación en la distribución del ingreso y que lo contrario ocurrió con el peso de los status adscriptos. Ello no necesariamente implica una renovación en la composición social de las elites, puesto que es muy probable que largos segmentos de ellas hayan tenido éxito en sustituir o complementar sus bases adscriptas por bases adquiridas.

Si bien la universalización de los criterios de acceso a las fuentes de activos contribuye a reducir los efectos negativos de las desigualdades sobre la calidad de las relaciones sociales, hay al menos dos razones por las cuales no suele ser suficiente. La primera es la mencionada en el párrafo anterior. La inercia de los patrones de dominación tradicional suele manifestarse en una distribución diferencial del capital social, y mediante él, en el control del acceso a los recursos de mayor calidad, de manera que status adquiridos de nivel teórico similar (un título profesional, por ejemplo) suelen estar asociados a réditos muy distintos dependiendo de recursos que tienen origen en legados familiares. La segunda es que, aún cuando efectivamente se produce una real universalización de las condiciones de acceso a las fuentes de activos, si persisten altos niveles de desigualdad los efectos sobre el tejido social seguirán siendo disruptivos, porque las desigualdades en sí mismas, independientemente de su origen y naturaleza, producen esos efectos[8].

3. Reflexiones sobre los efectos de las desigualdades sobre la calidad de las relaciones sociales

No hay duda que tanto una alta frecuencia de acciones violentas —y en su forma extrema de homicidios— como una alta desconfianza interpersonal, denuncian una mala calidad en las relaciones sociales. Numerosos trabajos encuentran relaciones robustas a nivel agregado entre las desigualdades de ingreso y tasas de violencia y homicidios (Ver Hsieh and Pugh, 1993; Alan Wood, 2006; Fajnsylber, Lederman and Loayza, 2002) y entre las desigualdades de ingreso y la confianza interpersonal (Ver Putnam, 2000 y Kawachi et all, 1997. En el gráfico 1 se presenta esta última relación para 17 países latinoamericanos.


Gráfico 1
17 países latinoamericanos: relación entre desigualdades de ingreso y confianza interpersonal, 2002



Indice de Gini urbano 2002 // CEPAL 2005

Aunque estas asociaciones están lejos de demostrar la existencia de una relación causal, las evidencias son lo suficientemente sistemáticas como para estimular una exploración de las conexiones entre desigualdades, violencia y confianza. Adam Smith ya nos da una clave para iniciar esa exploración en su "The Wealth of Nations", cuando afirma que las personas definen sus necesidades como aquello que según las costumbres locales se considera esencial para una vida digna y cuya no satisfacción provoca vergüenza.

Parece razonable pensar que cuanto mayor la desigualdad de los ingresos mayores serán las dificultades para que los de abajo alcancen los umbrales de dignidad de los que hablaba Smith, y que ellas se potenciarán cuando más alto el énfasis en consumo y la visibilidad de los estilos de vida de los de arriba. En ese escenario, los más pobres libran una batalla continua por preservar una autoestima que su bajo rango social deja expuesta en múltiples flancos. De ahí la alta sensibilidad a la mirada de los demás, a todo lo que tenga que ver con respeto y consideración y pueda afectar su orgullo y dignidad. Los trabajos etnográficos sobre el tema están llenos de anécdotas donde las miradas son disparadoras de violencia (Kessler,

2004). Por otra parte, cuando la posesión de objetos se convierte en una señal externa importante del valor de los sujetos así como del lugar que ocupan en la sociedad, resulta menos extraña la similaridad de comportamientos en adolescentes de estratos bajos en distintas ciudades, por ejemplo, el robo con violencia para obtener zapatillas y ropas de marca.

En cuanto a la desigualdad económica y la desconfianza social, la exploración de las conexiones debe hacerse por un camino indirecto porque, como veremos en el siguiente acápite, el vínculo principal parece darse mediante el impacto de la desigualdad económica en el aislamiento tanto entre las clases urbanas, como dentro de cada uno de ellas. Elisa P. Reis (1995), elaborando sobre el seminal trabajo de Banfield (1958), aduce que altos niveles de desigualdad producen una suerte de "familismo amoral"[9], donde los preceptos de igualdad y bien común se aplican solamente a un núcleo inmediato de allegados, atomizando toda categoría moral universal sobre la que descansa en definitiva la noción misma de ciudadanía. Tal como señala Reis, refiriéndose a las grandes masas latinoamericanas, este familismo amoral tiende a estrechar los espacios de lo público y lo comunitario y hace que rara vez los individuos definan formas de identidad colectiva con base en lo "cívico y lo universal" (Filgueira, 2006).

IV. El aislamiento de las clases sociales en las ciudades: debilitamiento de los lazos con el mundo del trabajo, segmentaciones y segregaciones

Desde Durkheim, el mundo del trabajo ha sido considerado como el ámbito privilegiado de producción de "solidaridad orgánica", que se va construyendo con la negociación ordenada de los intereses en conflicto y la conquista progresiva de derechos asociados al trabajo. En ámbitos de trabajo estable se constituyen organizaciones gremiales y sistemas de relaciones laborales y en el funcionamiento fluido de esas instituciones es donde el desarrollo de la solidaridad orgánica encuentra campo fértil.

Bajo el impulso de la desindustrialización, del achicamiento del Estado, así como de la acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas en actividades diversas, disminuyó la proporción de ocupaciones protegidas y estables, y aumentaron las disparidades entre los ingresos y las tasas de desempleo y subempleo de trabajadores de alta y baja calificación. Pero también se redujeron las tasas de afiliación sindical y se debilitaron las organizaciones laborales. Si bien estos cambios afectaron a toda la población, la incertidumbre laboral asociada a la barreras de acceso que planteaban los nuevos requerimientos de acceso a los trabajos protegidos y estables se hizo más patente entre los trabajadores de baja calificación.

En un trabajo comparativo realizado en cuatro ciudades de América Latina (Buenos Aires, México, Montevideo y Santiago de Chile) el autor pudo corroborar estas tendencias. En efecto, en la última década del siglo pasado en esas ciudades crecieron los diferenciales entre las oportunidades laborales, los ingresos y la calidad de los trabajos accesibles a personas con distintos niveles de calificación (Kaztman, 2002). Roberts y Portes, 2005) concluyen también que en la última década del siglo pasado, con excepción de Montevideo, en las restantes ciudades se produjo un incremento del porcentaje de trabajadores no cubiertos por la seguridad social y/o otras formas de protección social.

En la gran mayoría de las grandes ciudades, los hogares con características socioeconómicas, étnicas, raciales, o nacionales similares se aglomeran en determinados vecindarios. La estructura productiva urbana, las políticas de ordenamiento territorial y vivienda y las matrices socioculturales nacionales afectan la intensidad con que se manifiesta esa tendencia.

Entre "los de arriba", la búsqueda de confort, status y seguridad puede promover la convivencia entre pares en zonas exclusivas. Fuertes climas de inseguridad favorecen la proliferación de barrios cerrados, cuyo crecimiento es evidente en muchas de las grandes ciudades de la región.

Además de las diferencias en la capacidad de consumo, como se infiere de los ejemplos siguientes abundan entre "los de abajo" las circunstancias que favorecen un relativo aislamiento espacial con otras clases. En ciudades marcadas por las diferencias de clase, la población de menores recursos suele preferir espacios en los que el despliegue abierto de sus hábitos y costumbres nos los expone a la estigmatización y a miradas devaluadoras de otras clases, y donde les resulta más fácil expresar su espontaneidad y mostrarse ante sus iguales como ingeniosos, atractivos y divertidos (Charlesworth, 2000). También es frecuente que las minorías étnicas, raciales, o de inmigrantes muestren preferencia por residir en las zonas donde viven sus pares, atraídos por la fluidez de la sociabilidad, por la comunidad de tradiciones culturales y estilos de vida, y por la posibilidad de integrarse a redes que funcionan como fuentes importantes de capital social para su inserción en el mercado laboral. Una tercera motivación es la de estar próximo a los lugares de trabajo y la de ser vecino de sus compañeros de faenas. Este ha sido el caso de los barrios obreros, sobre los que volveremos más adelante.

Pero también el aislamiento de los pobres urbanos del resto de la ciudad se asocia crecientemente a fenómenos de exclusión social, cuya expresión arquetípica son los guetos urbanos.

La globalización trajo novedades en este campo. La confluencia de la elevación de los umbrales de calificación para el acceso a las ocupaciones estables y protegidas y la liberalización del mercado inmobiliario produjo ganadores y

perdedores. Los trabajadores con calificación insuficiente y/o especializaciones obsoletas, se enfrentaron con problemas para pagar sus alquileres, para conseguir avales para los contratos de arrendamiento o para obtener créditos para la adquisición de vivienda, lo que en algunos casos se agravó con el repliegue de la intervención del Estado en el mercado habitacional. Estas circunstancias favorecieron migraciones intraurbanas hacia barrios donde el suelo era más barato o en los cuales existía la posibilidad de ocupación de terrenos. De este modo, las diferentes trayectorias de ganadores y perdedores alimentaron las brechas en la calidad y en la estabilidad de los empleos, pero también acentuaron el aislamiento físico entre las clases urbanas (Kaztman y Retamoso, 2005)[10].

Cabe subrayar entonces que nuestro interés no se dirige a cualquier tipo de segregación residencial, sino a aquel cuya dinámica refleja, por un lado, las características de los ganadores y perdedores con las nuevas modalidades de acumulación y por otro, los cambios que ello trae aparejado en la calidad de las relaciones entre ellos.

1. Los barrios de la nueva pobreza

Para describir las características de los barrios de la nueva pobreza es conveniente comenzar distinguiéndolos de al menos otros dos tipos de vecindarios pobres urbanos: la de los inmigrantes que llegan a las ciudades provenientes de otras zonas del país y la de los barrios obreros.

a) Barrios de inmigrantes recientes

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, el crecimiento de estos barrios se alimentó de población de origen rural o de poblados pequeños que en su gran mayoría se estableció en las periferias de las grandes ciudades. Hay varios aspectos de la composición de esos barrios que los diferencian de la de los pobres en los actuales guetos urbanos de la región. Primero, tanto por su menor costo como por la oportunidad de estar cerca de familiares o amigos ya establecidos en esas zonas, muchos de los inmigrantes eligieron voluntariamente residir en las riberas de las ciudades. Segundo, la mayoría fue atraída por la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, entre otras cosas, por el acceso a servicios inexistentes en el lugar de origen. Tercero, la coetanidad de procesos de industrialización y urbanización favorecieron el desarrollo de expectativas razonables de mejoramiento sostenido. En suma, la comparación del presente con el pasado daba pie para generar un clima de optimismo y confianza en el progreso entre los inmigrantes. Tanto para los propios actores como para la mayoría de los analistas de estos procesos, el pasaje por los cordones urbanos fue percibido básicamente como una etapa intermedia en el proceso de asimilación a las ciudades [11] .

b) Barrios obreros tradicionales

Esta categoría se refiere a vecindarios en los cuales una importante porción de los residen-

tes comparten experiencias de trabajo en establecimientos industriales, mineros, en firmas vinculadas al transporte, etc. Muchas ciudades en América Latina han experimentado la formación de barrios con esa configuración alrededor de astilleros, frigoríficos, fábricas, talleres de ferrocarriles, etc. Una características distintiva de estos barrios era una conciencia de clase que enraizada en la experiencia de trabajo se robustecía con la sociabilidad del vecindario[12].

A esa robustez contribuían varios factores. Primero, la estabilidad de la inserción en un mismo ámbito de trabajo y el tamaño de los establecimientos[13]. Segundo, la vigencia de utopías que resaltaban la importancia del trabajo en la construcción de una nueva sociedad, más rica, más equitativa y más integrada. Tercero, la experiencia de conquistas laborales y sociales mediante el esfuerzo colectivo. Cuarto, la pertenencia a organizaciones laborales importantes y fuertes y quinto, la esperanza en un progreso motorizado por la dinámica industrial. Las actitudes y valores que emergían de la experiencia laboral aportaron a la formación de los patrones que regulaban la convivencia en los barrios obreros, a la vez que la sociabilidad vecinal y la participación en las instituciones comunales realimentaban esas actitudes y esos valores.

c) Los barrios de la nueva pobreza

Estos barrios son producto de procesos de segregación residencial que en América Latina operan fundamentalmente a partir de los ochenta. El contexto de la ciudad muestra importantes diferencias con aquellos que caracterizaron la constitución de los dos tipos antes mencionados. Lo que prima en ese contexto son experiencias de desindustrialización y de achicamiento del Estado –dos de las fuentes más importantes de empleo urbano no precario–, de acelerada disminución de las oportunidades laborales para trabajadores no calificados o con especializaciones obsoletas, y de una rápida elevación de los umbrales de calificación requeridos para la incorporación al mercado. En, vez de la atracción de la ciudad, lo que prima es la expulsión hacia la periferia. En vez de hogares estimulados por las nuevas oportunidades de trabajo y progreso, crece la población desalentada y con pocas esperanzas de inserción estable en la estructura productiva. A diferencia de los inmigrantes que contrastaban favorablemente su situación presente con la pasada, muchos de los actuales pobres urbanos obtienen resultados negativos de esa comparación, particularmente en las ciudades que experimentaron una industrialización temprana. Es allí donde se observa una mayor resistencia de los pobres a la desafiliación social, a renunciar al ejercicio pleno de derechos sociales ya conquistados y a la participación en los estilos de vida predominantes en la ciudad.

Aún a riesgo de simplificar gruesamente estos procesos, mi impresión es que la concentración espacial históricamente inédita de personas con aspiraciones propias de la vida urbana, pero

con graves privaciones materiales y escasas esperanzas de alcanzar logros significativos mediante el trabajo, favorece la germinación de los elementos más disruptivos de la pobreza. Los hogares que cuentan con recursos para alejarse de esos vecindarios lo harán, por lo que la interacción estará crecientemente limitada a vecinos cuyas habilidades, hábitos y estilos de vida están más asociados al fracaso que al éxito, y cuyas redes se mostrarán ineficaces para proporcionar contactos o información relevante sobre empleos y oportunidades de capacitación. La misma inestabilidad laboral y de ingresos dificulta la creación y mantenimiento de instituciones locales que puedan ejercer ciertos controles informales básicos. Los niños y jóvenes carecen de exposición y de contactos con modelos de rol, esto es, con personas que se mueven bien en los circuitos sociales y económicos principales de la ciudad.

Un rasgo explosivo de esta situación es que paralelo al avance de los procesos de debilitamiento de los vínculos con el mercado de trabajo, de las segmentaciones en los servicios y segregaciones en el espacio, las fuentes de producción y reproducción de aspiraciones no han dejado de funcionar. Crece la cobertura de la educación y de los medios de comunicación, mientras la globalización expone a las grandes mayorías a discursos que subrayan la legitimidad del acceso a derechos sociales cuyo ejercicio efectivo la experiencia cotidiana se encarga de negar. Todo ello transforma a los barrios de la nueva pobreza urbana en focos territoriales de anomia, cuya presencia contribuye fuertemente a la erosión de la calidad de las relaciones sociales en las ciudades.

d) Retroalimentaciones

El establecimiento de barrios con las características recién señaladas activa mecanismos de reproducción ampliada del aislamiento social. Basta mencionar tres bien conocidos: *I)* Sus habitantes, especialmente los jóvenes, suelen ser víctimas de la llamada “discriminación estadística”, por la cual algunos empleadores rechazan sus postulaciones de trabajo cuando conocen su lugar de residencia; *II)* los hogares pueden desertan a otros barrios, lo que priva al vecindario de potenciales modelos de rol, de personas que tienen “voz”, que pueden oficiar de transmisores de los patrones normativos de la sociedad global y que pueden proporcionar contactos e informaciones útiles para la obtención de empleos y/o acceso a servicios y *III)* los de afuera evitan esos vecindarios, lo que reduce la frecuencia de contactos con amistades y familiares que viven en otras áreas de la ciudad (Zaffaroni, C. 1999).

Las subculturas de los barrios de la nueva pobreza urbana condensan una acumulación de respuestas a una serie de experiencias colectivas cuyo núcleo es el reconocimiento de penurias compartidas, de las barreras a la inclusión social y de la necesidad de encontrar bases comunes para construir o reconstituir autoestimas severamente dañadas por la experiencia de exclusión. Para muchos el trabajo ha

dejado de ser el referente central para la organización de la vida cotidiana, para la incorporación de disciplinas y regularidades y para la articulación de expectativas y escalonamiento de metas. A la vez, el progresivo aislamiento hace más difusas las señales (cuando las hay) que desde la sociedad global plantean caminos accesibles a personas de baja calificación para alcanzar condiciones dignas de vida. Todo ello aumenta la permeabilidad de los pobres urbanos a estructuras ilegítimas de oportunidades de acceso a las esquivas metas de consumo, mientras que el aislamiento social inhibe la eficacia de intervenciones dirigidas a contrarrestar esas predisposiciones invocando las normas y valores modales de la sociedad.

Posibles efectos de la residencia en barrios de nueva pobreza sobre comportamientos y expectativas.

En una revisión exhaustiva de la literatura estadounidense acerca de los efectos de los vecindarios sobre una serie de comportamientos considerados de riesgo, Christopher Jencks y Susan Mayer encontraron abundante evidencia en torno a las consecuencias de contextos barriales segregados y homogéneamente pobres sobre el rendimiento educativo, conductas adictivas y delictuales así como su incidencia en la maternidad adolescente (Jencks y Mayer, 1989). En América Latina, los estudios sobre los efectos de la segregación residencial urbana en las expectativas y comportamientos de las personas que residen en barrios de composición social homogénea son muy escasos. Las pocas investigaciones que existen nos informan sobre el "efecto vecindario" en logros educativos, desempleo y calidad de los trabajos, y maternidad adolescente.

Los estudios sobre segregación espacial y empleo son descriptivos. Tienden a mostrar que los residentes de los barrios homogéneamente pobres tienen más problemas de empleo por problemas de "mismatch" entre lugares de trabajo y residencia, por la escasez de oportunidades de empleo en los mismos vecindarios y también por falta de información y contactos que faciliten la búsqueda y la obtención de trabajos (Gómez S. y Amitrano C., 2005). Otro estudio realizado en Montevideo, corrobora la existencia de asociaciones positivas entre el nivel de homogeneidad en la composición social de los barrios pobres y tasas de desempleo, proporciones de la PEA dedicada a actividades informales y sin protecciones, y también en las proporciones de jóvenes que no trabajan, pero que tampoco estudian ni buscan empleo (Kaztman R., Retamoso, A. 2005).

Una serie de trabajos muestran asociaciones significativas entre las características de los barrios y comportamientos de riesgo de niños y adolescentes que alimentan los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y las desigualdades en las ciudades. Tal es el caso de los efectos de los vecindarios sobre los comportamientos reproductivos adolescentes (Rodríguez, 2006; Kaztman 1997, 1999; Sabatini, F, Caceres y Cerda, 2002). Otra serie de investigaciones analiza las consecuencias de la residencia en determinados barrios sobre distintos tipos de variables relacionados con el rendimiento escolar, tales como evaluaciones de rendimientos de aprendizaje, tasas de deserción adolescente, extra edad, años promedios de estudio completados, etc. (Para Santiago de Chile, Flores, C. 2006 y Sabatini, Cáceres y Cerda, 2002. Para Ciudad de Mexico, Solis, P. 2007; para Rio de Janeiro, Queiroz Ribeiro, 2007; Para Buenos Aires, Suárez y Groissman, 2007. Para Montevideo, Kaztman y Retamoso, 2007) Finalmente, otros trabajos analizan la relación entre características sociales del vecindario y promedios de jóvenes sin afiliación institucional, que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2002 y Kaztman, 1999). El componente de riesgo de todos los comportamientos mencionados radica en su capacidad para operar como barreras para la acumulación, mediante el mercado, la sociedad y el Estado, de los activos que se requieren para una integración plena en la sociedad.

e) ¿Y las clases medias y altas?

Los estratos urbanos de mayor nivel socioeconómico siempre se distinguieron por su capacidad para preservar la legitimidad de sus pretensiones de superioridad social mediante el control de los códigos de acceso a nichos exclusivos de productos de consumo material o inmaterial. Su aptitud para diferenciar y apreciar objetos de acceso limitado (pinturas, libros, música, quesos, vinos, lugares de veraneo, etc.) es autoevaluada como un reflejo de refinamientos intelectuales, sutilezas y sensibilidades que se desarrollan en grupos cerrados y que fuera de ellos se adquieren difícilmente. Para mantener las distancias sociales estos grupos se ven obligados a una búsqueda constante de nuevos nichos de exclusividad. Estos intentos de distanciamiento social se ven reforzados por el hecho que en la actualidad, las desigualdades en la distribución del ingreso se acompañan más y más de una ampliación de la oferta de servicios privados así como de un aumento de los diferenciales de calidad entre éstos y los públicos. Ello implica una creciente deserción de "los de arriba" —la "salida" de Hirschman— de los servicios y espacios públicos y una acentuación de su agregación geográfica en el espacio urbano. Filgueira (2006) afirma al respecto "*Así, a lo que crecientemente asistimos es a un círculo vicioso en donde los sectores menos pudientes quedan entrampados en bienes públicos de decreciente calidad, al tiempo que surgen una multiplicidad de opciones estratificadas para los otros consumidores.*" Guillermo O´Donnell (1999) también ha señalado como alternativa plausible una "salida" completa de los bienes públicos. "*Muchos ricos optan por la salida: viviendo en guetos fortificados, enviando a sus hijos a escuelas protegidas en que sólo van a conocer niños como ellos, mudando sus oficinas fuera del centro u otras áreas peligrosas, desconfiando de la policía con frecuencia corrupta e ineficiente y contratando guardias privados, y construyendo en una sociedad transnacional más que en la sociedad nacional, el marco de referencia por excelencia de sus actividades*"

Los efectos sobre el tejido social de las ciudades de estos procesos pueden ser leídos en varias claves. Desde la perspectiva de este documento me interesa destacar tres de ellas. La primera es el reforzamiento de las tendencias hacia la desigualdad social. Todos estos procesos apuntan a un aumento de la concentración en el acceso a fuentes de activos en capital humano y en capital social, concentración que ciertamente se traducirá en algún momento en diferencias en el tipo de inserción en los mercados y en los ingresos. Una segunda clave tiene que ver con los efectos que tiene sobre "los de abajo" la reducción de oportunidades de interacción, de sociabilidad informal y de construcción de códigos comunes con personas de otros estratos.

Una tercera clave tiene que ver con los cambios en estructuras actitudinales profundas de los sectores medios y altos urbanos. Uno de ellos

es el umbral de tolerancia a las desigualdades a partir del cual las clases medias se movilizan para reducirlas, ya sea mediante apoyos electorales a actores políticos comprometidos con la equidad, a la promoción de iniciativas privadas dirigidas a proteger a los más débiles y a mantener la calidad de los servicios de cobertura universal, o a la disposición a pagar impuestos para apuntalar medidas redistributivas[14].

La aversión a la desigualdad descansa en la capacidad de empatía de los más aventajados con respecto a los que tienen menos y en sentimientos de obligación moral hacia ellos. Estos contenidos mentales se debilitan cuando no se renuevan periódicamente por medio de contactos informales entre personas de distinta condición socioeconómica, y se refuerzan con la intensidad y frecuencia de la interacción. En las ciudades, el ámbito público (el transporte, las plazas, las escuelas y hospitales, las canchas de fútbol, los bares, las playas, los espectáculos masivos, las calles, etc.) suele ser el espacio privilegiado de esos encuentros. Al reducir esos espacios, tanto la segregación residencial como la segmentación en los servicios erosionan la base estructural de la capacidad de empatía, del reconocimiento del otro, con sus virtudes y carencias, y de los sentimientos de obligación moral hacia ellos, todo lo cual incide, a su vez, en los niveles de tolerancia a la desigualdad.

Niveles altos de empatía y umbrales bajos de tolerancia a la desigualdad también operan como mecanismos de autocontrol en el consumo de las clases medias y altas, especialmente de aquellos consumos que establecen distancias irritantes y fácilmente visibles con las otras clases. Sin embargo, para las clases medias y altas, esos controles entran en conflicto con las expectativas que genera la exposición —inevitable en los procesos de globalización— a los estilos de vida de sus pares en los países desarrollados. En la medida que los recursos requeridos para satisfacer las nuevas aspiraciones de consumo compiten con aquellos que exige la satisfacción de las demandas de los pobres, el distanciamiento entre los patrones de consumo de las clases se acompañará de una pérdida del interés de los de arriba por la situación y el destino de los de abajo[15].

En cualquiera de las grandes ciudades, la salud de los mecanismos de solidaridad social no suele ser afectada de manera significativa por la deserción de un pequeño sector rico de la sociedad que, por lo demás, siempre ha recurrido a alternativas privadas de provisión de servicios. En cambio, las rupturas en el tejido social urbano se hacen visibles y significativas allí donde una masa importante de las clases medias deserta de los servicios públicos.

V. Rearmando el ovillo

Hemos analizado las diferencias en la calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades considerando aspectos centrales de sus

matrices socioculturales nacionales, de sus niveles de desigualdad económica y de los procesos de segmentación y segregación residencial urbana. Si bien estos tres factores están estrechamente relacionados entre sí, se mostró como cada uno de ellos aporta ingredientes distintos a nuestra comprensión de la calidad de las relaciones sociales en las ciudades.

Las matrices socioculturales nacionales nos dan pistas acerca del peso de las jerarquías en las relaciones entre las clases, del mayor o menor éxito de los de arriba en la defensa de sus privilegios adscriptos y en sus intentos de preservar la legitimidad de sus pretensiones de superioridad social, así como del grado de cuestionamiento de esas pretensiones por parte de los de abajo.

Los niveles de desigualdad económica nos informan acerca de la posible extensión de los sentimientos de deprivación relativa, de la sensibilidad a las diferencias de status y a las miradas de los otros, de los umbrales a partir de los cuales se reconoce a quienes participan o no en los circuitos principales de la sociedad.

A su vez, los niveles de segmentación en los servicios y de segregación residencial cristalizan las desigualdades. Su conocimiento nos ilumina acerca de las oportunidades de interacción entre miembros de distintas clases, de participación en espacios donde compartir códigos, de desarrollo de capacidades de empatía con otros distintos y de reconocimiento de una comunidad de problemas, destinos y referentes colectivos. Las segmentaciones y segregaciones favorecen la sustitución del conocimiento de los méritos intrínsecos del "otro" por estereotipos y estigmas que descansan en unas pocas características visibles de los sujetos. La distribución del "capital social" se hace más concentrada, en la medida que las personas que movilizan recursos no redundantes participan en circuitos cada vez más aislados del resto de la población. Se estrechan los ámbitos de reciprocidad y solidaridad y se debilitan los sentimientos de obligación moral de "los de arriba". En suma, los mecanismos que se activan con las segmentaciones y las segregaciones en las ciudades convierten a estos procesos en dimensiones críticas para entender los cambios en la calidad de las relaciones entre las clases urbanas.

El estudio de las diferencias en los niveles de "solidaridad orgánica" en las grandes ciudades latinoamericanas, y de los determinantes de esos niveles, todavía está en pañales. Sabemos poco acerca de las diferencias en la calidad de las relaciones sociales en distintas urbes, y menos aún sobre los determinantes de esas diferencias. La investigación de estos temas hasta el momento ha descansado básicamente en dos aspectos. Por un lado, descripciones etnográficas y anecdóticas acerca de diferencias en la naturaleza y calidad de las relaciones sociales en distintas sociedades. Por otro, análisis agregados de indicadores de violencia provenientes de registros administrativos o de

"proxis" del capital social comunitario provenientes de encuestas generales de opiniones sobre confianza interpersonal e institucional.

El primer tipo de estudio puede ser una fuente heurística muy útil para dar los primeros pasos en el desarrollo de indicadores comparables, pero hasta el momento sus resultados no se han utilizado en la región con ese propósito. Las encuestas generales de opinión, a su vez, padecen de una serie de limitaciones para el análisis en este campo. Una de ellas es que las opiniones son altamente dependientes de las coyunturas y no permiten llegar a los sustratos actitudinales profundos y más estables desde los cuales es posible mejorar nuestras predicciones de comportamientos[16]. Otra limitación deriva de que las muestras de esas encuestas tienden a ser representativas a nivel nacional, con tamaños de muestra (y diseños de formularios) que no permiten vincular las opiniones a categorías sociales o a actores sociales específicos. Sin duda el conocimiento sobre la naturaleza y los determinantes de las diferencias en cuanto a la mayor o menor disposición hacia la cooperación, o la mayor o menor disposición a recurrir a la violencia o a la negociación en situaciones de conflicto, se beneficiaría mucho de investigaciones comparadas de ciudades seleccionadas en base a las características diferenciales de sus patrones socioculturales, sus niveles de desigualdad económica y la segmentación de servicios y de la localización de los hogares.

Con Fernando Filgueira compartimos la impresión de que el escaso análisis y conocimiento de las características de estos procesos claves para entender el presente y proyectar el futuro de las grandes ciudades de la región, se debe en gran parte a que ellos se desarrollan lentamente. Su análisis, por tanto, iría de algún modo a contramarcha del énfasis actual de las ciencias sociales sobre lo visible, lo mensurable y sobre los encadenamientos causales que se manifiestan en períodos relativamente cortos, aspectos sobre los cuales ha alertado Paul Pierson (2005). La lentitud con que se despliegan y se muestran plenamente sus impactos no se presta a ser detectada por el radar un tanto miope de una ciencia cada vez más exigida a dar explicaciones apresuradas, de fenómenos rápidos y visibles al ojo desnudo (Kaztman, Filgueira, 2006). Ciertamente, tampoco es propicia la ausencia de un bagaje teórico que los vincule con efectos y de categorías conceptuales que los tipifiquen, y de medidas y estándares que permitan registrar su naturaleza y, muy especialmente, sus cambios.

Referencias bibliográficas

Altimir, O (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina.* Cuadernos de la CEPAL Nº 27. CEPAL, Santiago de Chile.

Banfield, E. (1958). *The moral basis of a backguard society.* The Free Press, New York.

Carmelo M. Lago (1985). *El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina.* Estudios e Informes de la CEPAL Nº 43. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2001). *Panorama Social de América Latina 1999-2000.* CEOAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago de Chile.

Charlesworth, (2000). *A Phenomenology of working class experience.* Cambridge University Press. Cambridge.

Di Tella, T. Brams L., Reynaud J.D. y Touraine A. (1967). *Etudes sur la conscience ouvriere dans deux enteprises chiliennes.* París: Centre National de la Recherche Scientifique.

Engerman y Sokoloff, (1977). «Factor endowments, institutions and differential paths of growth among new world economies" en Sthephen Haber (ed.) *How Latin America fell behind.* Stanford University Press, Stanford, California.

Esping-Andersen G. (1999). *Social Foundations of Post Industrial Economies.* Oxford University Press. Oxford.

Fajnzylber P.,Lederman D. Loayza N. (2002), *Inequality and Violent Crime, Journal of Law and Economics.* The University of Chicago Press.

Ferranti D., Perry G.E., Ferreira F. y Walton M. (2004) *Inequality in Latin America: breaking with history?* The World Bank. Washington D.C.

Filgueira, F (2006) *Las metas del milenio y sus enemigos: estados superficiales y desigualdades profundas.* Informe Final CLACSO. Buenos Aires.

Filgueira, Fernando (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada" en Bryan Roberts (ed) *Ciudad y Política.* FLACSO/SSRC. San José de Costa Rica).

Flores, C. (2007) "Segregación Residencial y Resultados Educacionales en la ciudad de Santiago- Chile" en Kaztman, R. Queiroz Ribeiro L. (eds) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamerianas* (en prensa).

Gómez S. y Amitrano C. (2005) "Local da moradia na metropole e vulnerabilidade ao (emprego e) desemprego" en Marques E., Torres H., (org.) *Sao Paulo: segregacao, pobreza e desigualdade sociais* SENAC. Sao Paulo.

Groissman F. y Suarez A. L (2007) "Segregación residencial y logros educativos en Argentina" en Kaztman, R. Queiroz Ribeiro L. (eds) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa).

Hsieh, C.C. and Pugh, M.D. (1993) *Poverty, income inequality and violent crime; a meta analysis of recent aggregate data studies*, Criminal Justice Review 18:182-202.

Jencks, Ch. y S. Mayer (1990): "The social consequences of growing up in a poor neighborhood", en L. Lynn y M. McGeary (comps.), *Inner City Poverty in the United States*, Washington, D.C., National Academy Press.

Kawachi I. et all, (1997) "Social capital, Income Inequality and morality" American Journal of Public Health.

Kaztman, R. (1984) *Las transformaciones sectoriales del empleo en America Latina*, Revista de la CEPAL Nº 24. Santiago de Chile.

Kaztman, R. (1999). "El Vecindario Importa", Capítulo IV en Kaztman, R. (coord.) *Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay.* CEPAL, Montevideo.

Kaztman, R. (2002) "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura

social de cuatro áreas metropolitanas de América Latina" en Kaztman, R. y Wormald, G. (eds) *Trabajo y Ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y de la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina.* Ed. Cebra. Montevideo, Uruguay.

Kaztman, R. y Retamoso A., (2005) "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo". *Revista de la CEPAL Nº 85.* Santiago de Chile.

Kaztman, R. y Filgueira, F. (2006) "As normas como bem publico e privado: reflexoes nas fronteiras do *enfoque ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades* (AVEO)" en Jose Marcos Pinto da Cunha (org.) *Novas metropolis paulista: populacao, vulnertabilidade e segregacao.* Unicamp. Campinas, Brasil.

Kaztman R. y Retamoso A. (2007) Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo Revista de la CEPAL Nº 91. Santiago de Chile.

Kessler, G. (2004) *Sociología del delito amateur.* Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Kitschelt, H; P Lange, G Marks, JD Stephens ,(1999) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambridge University Press.

Latinobarómetro (2004) *Latinobarómetro 2004: Una década de mediciones.* Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile. www.latinobarómetro.org.

Lipset, SM, MA Trow and JS Coleman (1956) *Union Democracy.* Glentoe: Free Press. New York.

Merton, Robert (1964), "Anomie, Anomia and Social Interaction" en Marshall B. Clinard (ed.). *Anomie and Deviant Behavior: a discussion and critique.* The Free Press of Glencoe. New York.

O´Donnell, G. (1999), *Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas.* www.partidosocialista.com.ar.

Park, R.E. (1926), "The urban community as a spatial pattern and a moral order", en E.W. Burguess y R.E. Park (comps.), *The Urban Community,* Chicago, University of Chicago Press.

Pierson, P. (2005), *History, Institutions and Social Analysis.* Princeton University Press. Princeton.

Putnam, R.D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and revival of American Community.*

Reis, Elisa P. (1995) "Desigualdade e solidaridade: una releitura do familismo amoral de Banfield". *Revista Brasileira de Ciencias Sociais.* San Pablo, Brasil.

Queiroz Ribeiro, L. C. Junqueira Franco, F.C., Alvez, F. (2007), "O Território na Hernaça das Desigualdades de Oportunidades Educativas: Estudo da Divisão Favela X Bairro sobre as Probabilidades de Repetência na Cidade do Rio de Janeiro" en Kaztman, R. Queiroz Ribeiro L. (eds) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa).

Roberts, B. y A. Portes (2005), "La Ciudad bajo el Libre Mercado" en Roberts, A. Portes and A. Grimson (eds) *Ciudades Latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo,* Prometeo, Buenos Aires.

Rodrĭguez Vignoli, J. (2006), *Segregación residencial socioeconómica y sus relaciones con la migración intrametropolitana en cuatro aglomerados urbanos de América Latina. Los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo y Río de Janeiro en los decenios de 1980 y 1990.* CELADE/CEPAL. Santiago de Chile.

Sabatini, F., Cáceres G., y Cerda J. (2002), *Residencial Segregation Patterns, Changes in Main Chilean Cities: scale shifs and increasing malignancy.* International Seminar on Segregation and the City. Lincoln Institute and land Policy.

Solís, P. (2007), "Efectos del nivel socioeconómico del vecindario en la continuidad escolar entre la secundaria y el bachillerato en México, Distrito Federal" en Kaztman, R. Queiroz Ribeiro L. (eds) *Territorio y educación en grandes ciudades latinoamericanas* (en prensa).

Sokoloff , K.L. (2003) "La evolución de las instituciones electorales en el Nuevo Mundo:

una visión preliminar". *Revista Instituciones y desarrollo, Nº 14-15*, 10 de diciembre del 2003, p. 335-357, Barcelona, España.

Sorj, B, (2007) *Roteiro de trabalho para o projeto Coesão Social em Democracia* (Mimeo). Sao Paulo.

Thorp, Rosemary (1998) *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX.* Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

Wilkinson R. G. (2005), *The impact of inequality: how to make ill societies healthier.* The New Press, New York.

Wilson, W. (1997): *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Vintage Books.

Wood Alan, (2006) *Correlating violence and socio-economic inequality: an empirical analysis.* www.omct.org/pdf/ESCR/2006/omct_desc_study.

Notas

* El autor desea agradecer la asistencia técnica de Alicia de León Bonilla. Mi especial gratitud a María José Álvarez quien ha hecho muy valiosos comentarios y sugerencias a una versión preliminar de este artículo y a Fernando Filgueira, de cuya pródiga y generosa creatividad se beneficiaron muchos de mis escritos. Todos los antes nombrados han contribuido a los aciertos de este trabajo –si alguno– pero a ninguno de sus desaciertos.

1 En el informe Latinobarómetro 2004 se presentan datos para 17 países de América Latina sobre los cambios entre 1996 y 2004 en cuanto al porcentaje de personas que responden que se puede confiar en la mayoría de las personas. Es interesante observar que solo 3 de los 17 países se nota un aumento de la confianza interpersonal tal como es medida por las respuestas a esa pregunta, mientras que en los 14 restantes los porcentajes se reducen. (Latinobarómetro 2004).

2 Fuera de los resultados de estudios etnográficos, tengo la impresión que existe muy poca información que nos permita clasificar a los países latinoamericanos de acuerdo al peso relativo de las jerarquías adscriptas en las relaciones entre sus habitantes. Y, sin embargo, el conocimiento de los patrones culturales que regulan el contenido de las relaciones entre las clases parece ser clave para entender diferentes reacciones ante situaciones de desigualdad y de pobreza. Por ejemplo, la atribución de sentimientos de "deprivación relativa" puede tener sentido en algunas situaciones de pobreza y no en otras, dependiendo de la legitimidad de los patrones tradicionales de dominación.

3 Los datos sobre analfabetismo, además de brindar información importante acerca de la amplitud de la estratificación social, también dan pistas sobre el avance de los derechos políticos de los sectores populares, por cuanto en países como Bolivia, Chile, Perú y Brasil el derecho al voto de los analfabetos recién fue instituido en los años 1952, 1972, 1979 y 1987, respectivamente. En cambio, Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay establecieron ese derecho alrededor de 1920 (Sokoloff, K.L., 2003).

4 A los efectos del argumento presentado hubiera sido preferible contar con datos más cercanos a los años 60. Pero los disponibles para esas fechas tienen dos desventajas. Primero, refieren a cotizantes relevados en los registros administrativos de cada país, los que suelen ser pobres predictores de lo que efectivamente sucede con la cobertura de jubilaciones o pensiones después de los 65 años. Segundo, no permiten observar las diferencias de cobertura entre calificados y no calificados, diferencias que asumen más y más importancia frente a los actuales problemas de exclusión social. Es por ello que se utilizaron datos más recientes de las encuestas de hogares que descansan sobre una buena muestra de los países de la región.

5 El caso de Brasil se destaca en este escenario como un ejemplo notable de lo que Filgueira (1998) llamó "universalismo estratificado", en el que a una alta cobertura de prestaciones para todos los estratos sociales urbanos, se asocian grandes diferencias en los valores promedios de los ingresos por jubilación entre los más educados y los menos educados.

6 Mi impresión es que, entre otras cosas, estas diferencias en cuanto a la base estructural en la cual descansaron las elites para llevar adelante sus proyectos de modernización posiblemente ayuden a comprender las diferentes secuencias que siguió la extensión de la cobertura de protecciones en Argentina, Uruguay y Costa Rica (Carmelo M- Lago, 1985). Cabe subrayar que en 1960, la industria generaba un cuarto del producto bruto interno en los dos primeros países, mientras que en Costa Rica era el 12.5%.

7 Bernardo Sorj afirma que, en contraste con la experiencia de los países de la OECD, frente a los desafíos de la globalización "América Latina no

poseyó en principio un modelo social a preservar" (Sorj, 2007). Sin desconocer que en general esto fue así, tomando en consideración lo señalado anteriormente con respecto a las circunstancias en que los países de la región se urbanizaron y se industrializaron parecería conveniente moderar esa afirmación. Una de las razones para ello es que, a diferencia de aquellas sociedades latinoamericanas cuyas economías se vieron sólo ligeramente afectadas por los procesos de sustitución de importaciones, la mayoría de los países que lograron potenciar sus industrias en ese período pudieron montar sistemas de bienestar que, aunque incompletos y estratificados, beneficiaron a segmentos de la población urbana numéricamente importantes. De ahí, parece razonable asumir que los segmentos que se beneficiaron, incorporaron esas conquistas no sólo como parte del marco de referencia de sus reivindicaciones, sino también como parámetros desde los cuales evaluar las ventajas y desventajas de las situaciones a que los iba enfrentado el funcionamiento de las nuevas modalidades de acumulación.

8 Pensar de otra manera es como suponer, como bien lo expresa Wilkinson (2005), que el mantenimiento de los niveles existentes de desempleo perdería su impacto negativo sobre la vida de la gente y sobre el tejido social si se maximizara la posibilidad de sustituir un desempleado por otro.

Otro aspecto del pasaje de la desigualdad adscriptiva a la desigualdad adquirida es que las determinaciones estructurales de la desigualdad resultan mucho más claras en el primer caso que en el segundo. Una consecuencia de ello es que allí donde se universaliza el acceso a las fuentes de activos, las personas tienden a culpar de sus fracasos menos a la estructura que a sus propias incapacidades.

9 Ya en los años 50, Banfield (1958) había logrado mediante un estudio de caso en la localidad italiana de Montenegro establecer la semilla de lo que hoy muchos denominan capital social.

10 La medida en que las desigualdades de empleo e ingresos se reflejaron en el territorio urbano no fue uniforme en los países de la región. Las ciudades que no fueron marcadas por la experiencia de industrialización siempre mostraron altos niveles de segregación espacial. Como además esas ciudades exhibían una proporción pequeña de clases medias bajas, la magnitud de la migración intraurbana generada por las nuevas condiciones de trabajo no llegó a alterar las dimensiones de la segregación espacial ya existente.

11 Sin duda esta rápida caracterización no hace justicia a la variedad de situaciones asociadas a los asentamientos urbanos de migrantes rurales en los distintos países de la región. A fines de la década de 1960 hubo una extensa y rica discusión sobre estos temas en la que participaron, entre otros, Roger Vekemans, José Nun, Fernando Enrique Cardoso, Aníbal Quijano y Gino Germani. Un buen resumen de la polémica generada en torno a la naturaleza de esos fenómenos desde distintas perspectivas se encuentra en un número totalmente dedicado al tema de la marginalidad urbana de la Revista Latinoamericana de Sociología, 1969, Vol. No.2

Resulta interesante observar que esta situación no es muy diferente a la que surge de los análisis de los procesos de traslados masivos de población rural a las ciudades de Estados Unidos en los años veinte (tendencias similares también se mencionan con respecto a la historia de los países europeos después de la segunda guerra. Ver Esping-Andersen, 1999). Algunos estudios ya argumentaban que los problemas sociales que afectaban a aquellos que se instalaban en los barrios mas pobres de la ciudad obedecían a circunstancias temporales que se irían desvaneciendo en el camino al progreso (Park, 1926). Pero aún las descripciones de las situaciones de los guetos urbanos altamente segregados en los años cincuenta en Estados Unidos difieren radicalmente de las actuales en el sentido que una gran mayoría de la mano de obra no calificada tenía trabajo y este constituía

una experiencia central en sus vidas. La segregación residencial actual, en cambio, se presenta en un contexto de una fuerte declinación de las oportunidades ocupacionales para los trabajadores no calificados y de sus remuneraciones relativas *(*Ver Wilson, 1997*)*.

12 Un estudio realizado en Chile alrededor de 1960 permite examinar algunas de las formas en que las características del mundo laboral y de la comunidad de residencia se refuerzan mutuamente. La población estudiada en este caso fueron los mineros de la industria carbonífera de Lota, una zona aislada y económicamente deprimida, y los obreros de la industria del acero en Huachipato. *(*Di Tella, T., y otros, 1966*)*

13 En su investigación sobre la International Typographical Union, Lipset, S.M., Trow, M y Coleman, J. *(*1962*)*, encuentran que el tamaño de los establecimientos tiene que ver con la generación de relaciones de amistad, las que a su vez comprometen un rango amplio de valores, actitudes y actividades fuera del contexto donde se originó la interacción.

14 Ciertamente la contribución de las clases medias y altas al mantenimiento de los espacios públicos que posibilitan la interacción interclase no descansa solamente en su nivel de aversión a la desigualdad. También puede intervenir el temor a las externalidades que suelen acompañar el deterioro de la calidad de vida de las mayorías y de los servicios públicos a los que acuden. Las externalidades se refieren a la inestabilidad política, al descenso de la legitimidad de las instituciones, –y a la consecuente dificultad de las elites para movilizar la voluntad colectiva en apoyo a proyectos de cambio– y, cada vez más, a las consecuencias de la inseguridad pública sobre la calidad general de las condiciones de vida.

15 Los países de poco tamaño y del alta homogeneidad cultural crean ámbitos de cercanías que tienden a inhibir el despegue de las elites, en la medida que la comunidad tiene una mayor capacidad para sancionar a los que se apartan demasiado de los hábitos y estilos de vida de las mayorías.

16 Lo que si suelen hacer, por ejemplo, las escalas de autoritarismo, de distancias sociales o de anomia, que construyeron Adorno, Bogardus y Srole respectivamente.

Julián Salas
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Tugurización y necesidades de habitabilidad básica, rémoras a la cohesión social en Latinoamérica[1]

Resumen:
El trabajo se conforma como un conjunto de nuevos paradigmas que manifiestan sus potencialidades como herramientas de validez contrastadas para la lucha contra la pobreza, actuando sobre las necesidades perentorias del hábitat humano en general, y en particular, en los tugurios latinoamericanos. Necesidades, que a lo largo del trabajo se presentan genéricamente como *habitabilidad básica;* concepto que es acotado por el autor, como conjunto de equipamientos capaces de colmar las necesidades esenciales de cobijo que tienen todas las personas. Su satisfacción requiere que se cubran las urgencias residenciales del vivir: no sólo las que conciernen al mero cobijo individual, sino también a los espacios públicos, infraestructuras y servicios elementales que constituyen, en conjunto, un asentamiento propicio para la reproducción vital. El trabajo analiza la importancia de la mejora de los tugurios y su dotación de habitabilidad básica para la consecución de desarrollo realmente humano y de cohesión social urbana.

Palabras clave:
Tugurios, mejoramiento barrial, pobreza urbana, vulnerabilidad, Latinoamérica

Abstract:
This paper is presented as a set of new paradigms that are seen as be valid contrasted tools to fight poverty, when acting over the pressing needs of the human habitat in the Latin American slums. Needs, which are referred to, throughout the paper, as: *basic habitability. Basic habitability* meaning a set of equipment able to provide people's basic housing needs. Covering these needs requires providing the residential urgencies of living: not only those that refer to the mere individual dwelling, but also to public spaces, infrastructure and basic services that constitute, as a whole, a

settlement that favors vital reproduction. The essay analyzes the importance of slum upgrading and the need of providing them with basic habitability so as to enable human development and urban social cohesion.

Key words:

Slums, neighborhood upgrading, urban poverty, vulnerability, Latin America.

Resumo*:*

O trabalho se conforma como um conjunto de novos paradigmas que manifestam suas potencialidades como ferramentas de validade contrastadas para a luta contra a pobreza, atuando sobre as necessidades peremptórias do hábitat humano em geral, e em particular, nas favelas latino-americanas. Necessidades, que ao longo do trabalho se apresentam genericamente como: habitabilidade básica; conceito que é definido pelo autor, como conjunto de equipamentos capazes de satisfazer as necessidades essenciais de amparo que têm todas as pessoas. Sua satisfação requer que se cubram as urgências residenciais do viver: não só as que concernem ao mero amparo individual, mas também aos espaços públicos, infra-estruturas e serviços fundamentais que constituem, em conjunto, um assentamento propício para a reprodução vital. O trabalho analisa a importância da melhora das favelas e sua dotação de habitabilidade básica para a consecução de desenvolvimento realmente humano e de coesão social urbana.

Palabras chave:

Favelas, melhoramento dos bairros, pobreza urbana, vulnerabilidade, América Latina

Julián Salas
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Tugurización y necesidades de habitabilidad básica, rémoras a la cohesión social en Latinoamérica

I. Introducción

La *habitabilidad básica* comprende, o puede incluir, la infraestructura y los servicios básicos comunitarios, entre otros: abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, seguridad ciudadana espacios para el ocio... (Salas & Colavidas, 2003).

El trabajo pretende justificar con argumentos y resultados cuantitativos una afirmación contundente como la que se define desde la Cátedra UNESCO en Habitabilidad Básica: *Sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible.* Sin cobijo mínimo ni acceso a los servicios más indispensables se puede ser 'sobreviviente', pero no 'ciudadano' de pleno derecho, gravitando en forma sustantiva en el desmembramiento social. Puede que sea oportuna una reflexión obvia, pero no baladí: *habitabilidad básica* necesitan **todos** los seres humanos sin excepción y la necesitan durante **toda** la vida (desde el parto hasta la defunción). Se trata de una de las servidumbres más cosmopolitas e intensamente utilizadas de cuantas necesita la humanidad.

El sector económico que se ocupa del hábitat, en el sentido laxo, el que comprende la elección del suelo, planeamiento urbano, construcción, materiales... se muestra intrínsecamente conservador, tradicional, inmovilista, y por lo general, lastrado ante los cambios. La Tabla 1, aún asumiendo los peligros de su excesivo esquematismo, pretende reflejar la evolución de las políticas recientes en materia de hábitat para los más pobres. Hace escasas décadas, las ideas maestras que se exponen en este trabajo, estaban sólo en las mentes de unos pocos y en la práctica de algunos grupos

de vanguardia. Los cambios, aunque lentos, se muestran imparables y las *políticas no convencionales de vivienda* se conforman como propuestas virtuosas para aliviar el 'hambre de vivienda'[2] (Salas, 1993) y propiciar la cohesión social.

Tan sólo hace tres décadas –Primer Congreso de Naciones Unidas sobre el Hábitat (HÁBITAT I, Vancouver, Canadá, 1976)– no había otra *política convencional* para enfrentar el subdesarrollo en materia de hábitat que *entregar viviendas dignas llave en mano a los 'sin vivienda' y/o a los 'sin techo del mundo'.* Enunciado, que si se reconocen las dimensiones del problema a nivel planetario, induce a incredulidad: ¿es posible que esto ocurriese tan recientemente y en forma cosmopolita? Se han producido algunos cambios, incluso importantes aportes, pero también retrocesos.

De forma concisa, se apuntan seguidamente algunas ideas-fuerza basadas en trabajos de Ramírez (2002) Fernándes W. (2001) que acotan lo que se entiende por *políticas convencionales de vivienda*, así como de las que conforman en la actualidad las *políticas no convencionales.*

a.- Rasgos básicos de las *políticas convencionales* de vivienda:
   - Intervención estatal o gubernamental en todas o en la mayoría de las etapas del proceso de producción, intercambio y uso de las viviendas: elección del suelo, parcelación, urbanización, proyecto, construcción, adjudicación, financiación...
   - Producción de viviendas conforme a estándares y normas de mínimos aceptados internacionalmente;
   - Provisión de viviendas llave en mano subsidiadas para familias con ingresos estables;
   - Priorización de soluciones para la demanda solvente relegando las necesidades de los más desfavorecidos.

b.- Algunas características que acotan las llamadas *políticas no convencionales* de vivienda, gestadas en los años sesenta, en plena crisis de los programas de modernización y de desarrollo nacional para todos:
   - Incremento y expansión de las zonas de tugurios[3], así como de los procesos de auto-ayuda, auto-construcción, toma de tierras, urbanizaciones ilegales...
   - Nuevos planteamientos teóricos basados, en parte, en propuestas de J. F. Turner como su '*libertad para construir*' o '*todo el poder para los pobladores*'... (Turner, 1977);
   - Creciente aceptación de la *vivienda como proceso*, que algunos llegan a anteponer al producto: la vivienda como 'excusa' para tratar de cohesionar a los colectivos organizados;
   - Valorización de la pertinencia del mejoramiento de tugurios ilegales en los programas de vivienda (Salas, 2005a, 2005b);
   - Los *tugurios* entendidos y tratados más

como solución que como problema (Arif, 2003), (Mac Donald, 2005).

Las *políticas no convencionales* son, en parte, resultado del pragmatismo para enfrentar la materialidad de los grandes déficit, así como, de los enfoques emergentes desde las ciencias sociales ante la pobreza, más ocupadas hasta ahora de articular el soporte teórico de los orígenes de la pobreza que de diseñar herramientas para combatirla propiciando la cohesión social. En este contexto, han aflorado nuevos paradigmas de la pobreza que reconocen su condición multidimensional, influida por diversas características culturales, locales y sociales, y vivida por los pobres de manera diferente según géneros, edades, etnias y habilidades. La pobreza en materia de hábitat se presenta de tantas y tan variadas formas, que invalida los enfoques exclusivos y las estrategias universalistas para su erradicación.

La propuesta de acercamiento conceptual a la pobreza colectiva que sigue, se sustenta en tratar de matizar y acotar aspectos sustantivos a tener en cuenta para tratar de superarla: su carácter heterogéneo y multisectorial, así como la necesidad de propiciar una actitud proactiva de los afectados —sujetos de la acción— junto a una vocación integradora de sus soluciones en colectivos urbanos más amplios que el propio tugurio. De ellos, se exponen seguidamente cuatro rasgos, desde la óptica que dicta el carecer de *habitabilidad básica* y sus repercusiones en el tránsito a la consecución simultánea de desarrollo humano y cohesión social.

II. Cuatro aspectos sustantivos de interrelación entre pobreza y habitabilidad básica

a.-La pobreza[4] es heterogénea

También en materia de necesidades de cobijo y de servicios básicos. Al igual que 'los ricos' no todos lo son igualmente, baste recordar por ejemplo que los 400 más ricos del planeta tienen ingresos equivalentes a los de los 400 millones de ciudadanos más pobres, la pobreza tampoco es homogénea, aunque en ocasiones —especialmente en los grandes tugurios— pueda parecerlo por su aspecto físico externo. En contextos de pobreza e indigencia, las mujeres siempre son más pobres que los hombres; los ancianos y los niños más que las personas en edad laboral; los enfermos y lisiados más que los sanos. Hay que diseñar nuevas estrategias y utilizar parte de las herramientas que existen para diseccionar y discriminar la pobreza a la hora de implementar políticas que realmente pretendan un desarrollo humano.

Una herramienta cuantitativa útil para transitar por los territorios de la pobreza en materia de *habitabilidad básica,* es la que se reproduce como Tabla 2, elaborada por Arraigada y Mac Donald (1998). Herramienta que nos fue de gran utilidad en un caso prácti-

co de mejoramiento habitacional de 412 viviendas precarias en Ciudad Sandino (Nicaragua) financiado por la Unión Europea que llevamos a la práctica como *mejoramiento caso a caso y casa a casa* (Salas, 2004), que matiza el *mejoramiento secuencial*, que pretende superar carencia tras carencia.

La Tabla 2 ofrece datos porcentuales concretos sobre las características de la pobreza y la indigencia latinoamericana en 1999, según cuatro características fundamentales que pueden medirse –no sin un considerable trabajo de campo– en cualquier asentamiento humano tugurizado: el grado de hacinamiento; el acceso o no al agua potable (ambos, aspectos críticos de la *habitabilidad básica*); la *tasas de dependencia demográfica*, cociente entre el número de menores de 15 años y mayores de 64 por el número total de las personas que conviven en un hogar y la *tasa de ocupación*, cociente del número de personas ocupadas con ingresos y el total de los convivientes. Cuatro ratios importantes al discriminar casos de pobreza de habitabilidad así como para evaluar las posibilidades de alcanzar cotas de desarrollo humano de colectivos amplios con carencias básicas.

b.- La pobreza es intrínsecamente multisectorial

No hay familias pobres carentes de un único tipo de necesidad. No es realista imaginar colectivos amplios de pobreza que sólo carezcan de calzado y que no fuesen deficitarios de educación, alimentos, salud, alojamiento... Esta evidencia, no siempre tiene una respuesta lógica al intentar paliar la pobreza mediante programas de cooperación para el desarrollo de carácter monográfico: construcción de viviendas, dotación de agua, micro-créditos, proyectos de género, de energía... Carece de lógica argumentar que la institución financiera, promotora o donante de un determinado proyecto tiene carácter sectorial, por pertenecer a tal o cual ministerio, o a una determinada rama especializada de una entidad multilateral. Los colectivos pobres ni entienden, ni tienen por qué, de organigramas o atribuciones de los que tienen la intención de cooperar.

Los proyectos multisectoriales para la mejora de las condiciones de vida en los sectores más pobres –dentro del amplio campo de la *habitabilidad básica*– suelen ser más eficientes y tener mejor aceptación por parte de los beneficiarios. A priori, no parece el mejor planteamiento pretender dotar a un colectivo de 300 familias en situación de extrema pobreza, por precarios que sean sus cobijos, con 300 viviendas idénticas, 'llave en mano', todas de 36 m^2, y realizadas por una constructora del sector formal. Posibles combinaciones de procesos *casa a casa y caso a caso:* mejoras y ampliaciones, dotaciones de servicios básicos, formación de mano de obra, créditos para el sector productivo informal del barrio, bancos de materiales... enseña la práctica que se adaptan mejor al

desarrollo humano que se pretende. Es cierto, que las soluciones diversificadas para una realidad siempre diversa, son opciones complejas, que poco tienen que ver con respuestas fruto de una planificación simplificadora.

c.- La participación de la comunidad es imprescindible

Participación durante todo el ciclo del programa, desde las informaciones previas para la formulación de los proyectos, hasta la consolidación del asentamiento. Las mesas de concertación integradas por pobladores y sus organizaciones, instituciones locales, ONG y otros actores, se muestran eficientes para elaborar, acordar y ejecutar las políticas de regularización (UN-HABITAT, 2001).

Salir de la pobreza requiere participación —real, activa, organizada y sustantiva— de los afectados. Décadas de cooperación para el desarrollo, pensada desde el 'Norte', tan cargada de buenas intenciones como de escasos resultados, ha provocado consenso en torno a que sin la participación decidida de 'los beneficiarios' no es posible el desarrollo. Afirmación que condensa toda una filosofía para abordar en la actualidad proyectos de desarrollo. Hasta muy recientemente, ésta no era una premisa aceptada por todos, pero hoy se impone por la fuerza de los hechos, incluso, en las instituciones multilaterales más importantes. En el Prólogo del Informe del PNUD (2003) el Presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn sostenía que: "*El desarrollo no es sólo cuestión de dinero ni de objetivos numéricos por alcanzar para el 2015, pese a todo lo importante que son. El desarrollo se refiere a la gente*[5]".

Un verdadero desarrollo humano necesita contar con actores locales, organizaciones populares fuertes y estructuradas que tomen decisiones mediante mecanismos democráticos. La democratización de la gestión urbana para que los pobres puedan intervenir efectivamente, es en gran medida un tema pendiente, salvo excepciones aisladas. Es imprescindible el fomento de la participación en la toma de decisiones sobre la ciudad y mucho más cuando se reduce la escala de actuación: al barrio, al condominio vecinal, a la plaza pública...

Conviene acotar los contenidos de lo que se entiende por 'participación' en los procesos de cooperación para el desarrollo en el ámbito del hábitat. Si participar se entiende como 'co-mandar', esto supone la apertura de una multiplicidad de formas, estrategias de financiación y de gestión, de socializar los beneficios de la ciudad, fundamentales para poder romper procesos de "ghetización" de muchos asentamientos populares... (Sperberg & Happe, 2005). Es por ello, que se comprende en su verdadero significado que los proyectos del programa "Favela Barrio" en Brasil, planteen siempre abrir paso a los transportes urbanos atravesando —abriendo— las favelas que optaron por encerrarse herméticamente frente al exterior. La gestión popular debe tener un papel no solo de corresponsabilidad en

los costos y cargas del proceso, sino que también protagonismo activo para revertir el modelo de ciudad excluyente por el de soporte de cohesión social. No ha ocurrido así hasta hace poco, tampoco siempre en la actualidad ya que no es fácil escuchar, consensuar y ejecutar decisiones surgidas de los "beneficiarios" organizados, que en muchas ocasiones quebrantan esquemas y contenidos de programas y proyectos concebidos, redactados y planificados fuera de la realidad que se quiere transformar (CYTED, 1996).

d.- La integración en marcos de actuación amplios evita una pobreza ensimismada

La práctica latinoamericana reciente de movimientos ciudadanos, demuestra la conveniencia de su integración en políticas barriales, municipales y nacionales, como reivindicaciones parciales del 'derecho a la ciudadanía'. Mac Donald plantea que para hacer posible que los pobres participen de las oportunidades que ofrecen las ciudades, *"...una agenda urbana debería promover su inclusión en tres niveles. El primero es avanzar hacia una mayor accesibilidad de los pobres a los bienes y servicios urbanos. El segundo implica abrir espacios de participación para ellos en las decisiones respecto de sus barrios y de la ciudad en su conjunto. Por último, se trata de que ellos lleguen a ser parte de la ciudad, esto es, que se los reconozca como ciudadanos y a su vez, ellos se sientan parte de la misma"* (Mac Donald, 2005, 2006).

En sucesivos foros internacionales que se han desarrollado en esta década sobre las ciudades, y de forma muy particular en el reciente Forum Urbain Mundial III (Vancouver, junio 2006) ha ganado importancia la consecución del *derecho a la ciudad para todos sus habitantes*, en especial para los pobres urbanos (UN-HABITAT, 2005).

No puede entenderse el desarrollo sin la restitución de la ciudadanía plena. Son cientos de millones los habitantes que carecen de esta carta de naturaleza, al sobrevivir en espacios marginales, sutilmente estancos, a los que se priva de las ventajas que ofrece la ciudad. La lucha contra la pobreza mediante acciones de desarrollo humano en materia de hábitat, conlleva la restitución del derecho a la ciudadanía, a la integración de los asentamientos humanos en el tejido social de la ciudad, como característica altamente valorada por los ciudadanos. Es por ello que resulta más que aconsejable apoyar las medidas que faciliten suturar el tejido social físicamente desmembrado. Nada cierra tantas puertas para salir de la pobreza como los 'ghetos' estancos de pobreza, así lo han entendido —por citar un ejemplo singular— los tres últimos gobiernos municipales de la ciudad de Bogotá —Mokus, Peñaloza y Garzón— poniendo en práctica medidas correctoras imaginativas con excelentes resultados que están a la vista.

Las propuestas y realizaciones que propician operaciones de sutura, de recomposición y de acercamiento físico y funcional entre los

barrios informales y la ciudad formal, merecen una alta valoración y se muestran en la práctica como soporte material de la pretendida cohesión social. Defendemos como propuesta metodológica la idea de que puede que sea más fructífero y ajustado a la realidad que los profesionales del urbanismo se acerquen a las ciudades de los países en desarrollo: como a ciudades pobres en las que hay bolsones físicos de riqueza, más que (como se hace hoy día mayoritariamente) pensando y actuando como si lo hiciésemos ante ciudades ricas en las que hay bolsones de pobreza. Este enfoque alternativo, adoptado sin dogmatismos, nos parece cuando menos: más cercano a las mayorías; más equitativo y más realista (Salas, 2005a).

IV. ¿Es posible el desarrollo humano sin habitabilidad básica?

Aún conscientes de que el cobijo no es la primera prioridad para las personas en situación de extrema pobreza, tampoco para los indigentes *sin techo*, también lo somos de que no puede pretenderse un desarrollo humano en un contexto de carencias físicas elementales, sin abordar decididamente lo que en otros trabajos denominamos '*hambre de vivienda'* (Salas, 1993) y aquí y ahora como necesidades perentorias de *habitabilidad básica* (Colavidas & Salas, 2005).

J. Sachs en su reciente "best seller", *El fin de la pobreza,* distingue tres niveles de pobreza: la extrema (o absoluta), la moderada y la pobreza relativa. Entiende Sachs (2005) que la pobreza extrema significa, entre otras cosas, que las familias no pueden hacer frente a las necesidades básicas: *"...no tienen servicios de agua potable, ni de saneamiento... carecen de elementos rudimentarios para proteger sus viviendas –un techo que evite la entrada de la lluvia en la choza o una chimenea para evacuar el humo de la cocina–..."*. Para estos casos reivindica mosquiteras y lonas impermeables para colocar bajo las techumbres de paja de todas las chozas de la aldea de Nthandire en Malawi, a la que se refiere específicamente en su trabajo. Coincidimos plenamente con este tipo de propuestas, que sería en nuestra opinión, el escalón más elemental, pero imprescindible, en la provisión de *habitabilidad básica.*

No se trata de debatir sobre el puesto que corresponde a la provisión de determinados tipos de cobijo –alojamientos, soluciones habitacionales, techos para vivir,...– frente a otras necesidades igualmente básicas como son: salud, educación, igualdad de género, creación de puestos de trabajo, transporte... Pero sí de resaltar que la *habitabilidad básica* condiciona en forma decisoria la salud y la educación de sus moradores, influye de manera sustantiva en su esperanza de vida, supone una directa disminución del absentismo laboral y escolar,... ayuda a paliar la vulnerabilidad y la inseguridad ciudadana, mejora la economía informal... Sobre ello se volverá más adelante.

De la Declaración Universal de Hábitat II (UN-HABITAT, 1996) se reproduce parte del compromiso contraído por la práctica totalidad de los jefes de estados y de gobiernos del universo, para facilitar la vida de los más pobres, comprometiéndose formalmente a *"Garantizar el acceso a la infraestructura y servicios básicos"* con un grado de exigencia y detalle en su Punto 84, que ni la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se planteó en sus ambiciosas Metas:

> "*La infraestructura y los servicios básicos a nivel comunitario comprenden, entre otros, abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, asistencia social, servicios de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, seguridad ciudadana y la ordenación de los espacios abiertos. La carencia de servicios básicos adecuados, componente esencial de la vivienda, menoscaba gravemente la salud humana, la productividad y la calidad de vida, particularmente en el caso de las personas que viven en condiciones de pobreza en la ciudad y en el campo".*

¿Puede hablarse de desarrollo humano a las personas que en la actualidad viven en 'tugurios' –según la denominación de Naciones Unidas– sin abordar sus carencias de habitabilidad? En los trabajos previos a la Declaración Universal de la Cumbre del Milenio, se fijó (1999) en 924 millones las personas que viven en 'tugurios', entendiendo como tales los barrios –generalmente informales– en los que concurren para la mayoría de sus habitantes dos o más de las cinco carencias que se enumeran y definen en la Tabla 3. Esta ingente cantidad de 'tugurizados' se traduce en América Latina y el Caribe en más de 125 millones de personas y se ha estimado que dotarles de mejora básica supondría más de 175.000 M de $USA (Ver Tablas 4 y 5).

Las *políticas no convencionales de hábitat* presentan algunos referentes que se manifiestan como los más representativos: la provisión de 'sitios y servicios'; la construcción de gérmenes de vivienda o viviendas crecederas; el acceso a servicios básicos; la mejora de 'tugurios' o barrios precarios; el fomento de la 'construcción incremental' (Cilento,1998)... de dichas políticas *no convencionales,* en general, y del mejoramiento de barrios precarios en particular, se enuncian seguidamente de forma escueta cinco posibles ámbitos de aportaciones a algunas de las señas de identidad sustantivas del desarrollo humano.

a.- La mejora del medio físico puede paliar la inseguridad ciudadana

Según el Informe Anual sobre la Coyuntura Mundial del Hábitat (UN-HABITAT, 2003), el 29% de las ciudades del mundo en desarrollo presentan áreas urbanas extensas consideradas inaccesibles o peligrosas para los servicios poli-

ciales. En Latinoamérica y el Caribe este porcentaje ascendía al 49%. Datos preocupantes de una violencia enquistada en los tugurios en ocasiones desde su origen, pero que en otras responde a fenómenos externos al barrio, como es el caso del fenómeno de las 'maras' centroamericanas que se enquistan en el 'tugurio' como bastión protector (Sperber & Happe, 2004).

El espectro de las formas de delincuencia abarca un amplio abanico, desde el robo en tiendas hasta el terrorismo. El concepto de violencia en ocasiones se emplea no sólo para referirse a una manera de herir físicamente a una persona, sino que también a las injusticias sociales causadas por una violencia "estructural". La casuística es muy amplia y los especialistas llegan a matizar diferentes tipos de delincuencia que varían según el grado de violencia ejercido en las acciones delictivas: violencia cotidiana, criminalidad de la pobreza, delincuencia semiprofesional, delincuencia organizada, violencia de Estado...

Lins, en su libro *Ciudad de Dios* afirma: *"La vida en la favela engendra muerte, acarrea basura, botes, perros vagabundos, antiguas cuentas que ajustar, rabiosos vestigios de tiros, noches para velar cadáveres, charcos dejados por las crecidas, lombrices viejas en intestinos infantiles, revólveres, hambre, traición y muerte"* (Lins, 2003). Obviamente, ni todas las favelas son como la descrita por Lins, ni todos los tugurios son favelas, pero este tipo de barrios no propicia el desarrollo humano.

Sperberg y Happe en el trabajo citado analizan la violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro, la comparación entre ambas ciudades muestra que en ellas el diferente nivel de violencia no se explica sólo por la historia específica de su origen o por sus condiciones de vida. En Chile, hay una presencia más fuerte del Estado y un mayor grado de organización de los pobres urbanos, lo que permite un manejo más eficiente de la violencia. También se constata que la violencia en Chile, según los autores citados, ha aumentado en los últimos años y que esta capacidad organizativa se desmorona frente a una polîtica social estatal insuficiente.

Recientes programas y proyectos de mejoramiento de barrios precarios –*Las Palmas* y *Los Manantiales* en San Salvador, por citar sólo dos ejemplos– están demostrando en forma manifiesta que la violencia barrial decrece conforme se mejora y dota de *habitabilidad básica* al tugurio.

b.- La mejora de tugurios puede ser un freno a su vulnerabilidad

Durante la década de los noventa, los desastres de origen natural han causado en todo el mundo un promedio anual de 57.000 muertos y 211 millones de personas damnificadas (Sanahuja, 2002). Esto significa que los desastres se cobraron 1.300 vidas por semana. Los años de la última década del pasado siglo han sido muy dañinos: las inundaciones, los tifones

y los huracanes de 1998 dejaron sin hogar a 335 millones de personas, el 5% de la población mundial. En 1999 los desastres causaron 132.077 muertos y 223 millones de personas damnificadas, y en el 2000, 20.045 muertos y 256 millones de damnificados. Los daños materiales también han sido muy elevados. A lo largo del decenio las pérdidas materiales superaron los 600.000 millones dólares. Debido a que los daños están en directa relación con el grado de vulnerabilidad, los países en desarrollo soportan la mayor parte de los daños. En torno al 98% de las víctimas mortales de los desastres se producen en países pobres. Los daños materiales del período 1985–1999 representaron el 2,5% del producto bruto de los países industrializados, y el 13,4% del producto bruto de los países en desarrollo.

La cuantificación del riesgo, al tener como origen fenómenos estocásticos que no responden a una función matemática definida, se tratan hoy como fenómenos '*socio-naturales*' aunque recientemente se consideraban '*naturales*'. Suele hacerse depender el riesgo del peligro —externo a los seres humanos— y de la vulnerabilidad —estrechamente ligada a la sociedad— y aunque en modo alguno se trata de variables de una función matemática, se plantea el esquema que sigue, únicamente, como imagen pedagógica:

Peligro *(&)* Vulnerabilidad ≈ Riesgo

En un trabajo de investigación reciente, coordinado por el autor, (Salas et al., 2006) se han determinado niveles de riesgo en el área geográfica conformada por nueve países: los seis centroamericanos, México, Cuba y República Dominicana. Se obtuvieron, entre otras, las siguientes conclusiones:

- La zona geográfica estudiada presenta un porcentaje de superficie bajo *riesgo relativamente alto* seis veces mayor que el de la media del total de la superficie terrestre: 18,3% frente al 2,9%. Dicha proporción resulta casi veinte veces mayor si se refiere a superficie sometida a *riesgo alto*: 7,47% y 0,38% respectivamente.
- La población de la zona estudiada presenta un porcentaje sometido a *riesgo relativamente alto*, 4,4 veces mayor que el de la población mundial: 55,6% frente al 12,6%. Dicha proporción resulta más de diez veces mayor si se refiere a la población sometida a *riesgo alto*: 18,54% y 1,70% respectivamente.
- La valoración combinada de *riesgo y pobreza* sitúan a Guatemala y El Salvador en las posiciones más altas y a Cuba y Panamá en las más bajas de los nueve países estudiados
- Los resultados recopilados muestran la gravedad de la vulnerabilidad en el área estudiada que arroja una media anual

durante los 33 últimos años del pasado siglo (1967-2000), del orden de: 20.000 pérdidas humanas, 250.000 damnificados directos y 1.000 millones de dólares USA en daños materiales por año.

Existe constancia de que la gran mayoría de los 57.000 muertos y 211 millones de personas damnificadas en el mundo durante la pasada década a los que se refiere Sanahuja y los que resultan como media anual en el trabajo referenciado, eran habitantes de los miles de 'tugurios' que de alguna forma necesitarían beneficiarse del compromiso de "mejorar sustancialmente sus vidas antes del 2020" enunciado en los Objetivos del Milenio (PNUD,2003). Mejora que debe de poner en primera prioridad la minimización de la vulnerabilidad.

c.- La dotación de habitabilidad básica disminuye los riesgos de enfermedad

Susan George asegura que "...la ONU ha demostrado científicamente que la 'intensidad de la exposición' —niños que duermen juntos o que comparten vivienda con animales domésticos— aumenta la incidencia de las enfermedades mucho más de lo que cabría esperar sólo de la precariedad de los servicios sanitarios" (George, 2000). El factor intensidad es causa de tuberculosis, sarampión, tos ferina convulsiva y diarrea, todos los cuales se propagan con mucha mayor rapidez y matan más a menudo en las casas y barrios donde reina el hacinamiento. Hoy no hay duda de que uno de los vectores más influyentes en la esperanza de vida está condicionado por las carencias *habitabilidad básica*... la tasa de mortalidad infantil, aunque no se dispone de correlaciones estadísticas fiables en las que basar en forma incontestable dicha afirmación, muestran una dependencia directa de la precariedad habitacional. Valgan como ejemplos los altos valores —por encima de 40 por cada 1.000 nacidos vivos— que presentan en América Latina: Bolivia, Guatemala, Haití y Nicaragua.

Resulta correcto afirmar que no pueden crecer familias sanas en cobijos enfermos. Este diagnóstico, se acota con datos como los de la Tabla 6 tomados de la Organización Panamericana de la Salud que afirma que la mejora del saneamiento básico de la vivienda *"...inhibe la generación, reduce la incidencia e interrumpe la transmisión de enfermedades infecciosas entre un 20% y un 80%"* (OPS, 2001).

d.- La mejora barrial repercute en forma directa sobre la economía informal y en sus puestos de trabajo

Puede constatarse en múltiples trabajos (De Soto,1986, 2000), (Rueda, 2000), (Kellett, 2003) y ratificarse mediante simples inspecciones oculares al interior de los tugurios, que para muchas familias no existe separación física entre las actividades domésticas (de reproducción) y las económicas (de producción). Incluso en soluciones

habitaciones muy precarias, es práctica frecuente que sus mejores y más amplios espacios se dediquen a actividades de comercio, producción elemental o servicios diversos.

A modo de enumeración de casos, en gran parte tomados del trabajo de P. Kellett, se pueden distinguir los siguientes: **Servicio de venta**: de productos perecederos, especialmente donde la gente no tiene refrigerador o espacio para almacenar. Venta para el consumo inmediato: bebidas alcohólicas, refrescos, cafés... **Producción de artículos**: ropa, tejidos, componentes electrónicos, zapatos, materiales de construcción, artesanías, maletas, joyas, carpintería, etc. **Preparación de comida**: para vender en empresas, escuelas, cuarteles y / o en las calles. **Prestación de servicios**: reparaciones, peluquerías, salones de belleza, dentistas, curanderos, médicos, teléfonos, fotocopias y fotografía, etc. **Actividades de carácter social**: escuelas, hogares infantiles, centros de salud, gestorías... **Actividades en la parcela de la vivienda**: cría de animales domésticos; cultivo de hortalizas y / o plantas medicinales, agricultura para autoconsumo, etc.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2001), durante la década 1990-2000 el 85% de todos los nuevos puestos de trabajo en América Latina y el Caribe los creó el sector informal de la economía. Habría que matizar, sin que ello desvirtúe la importancia del dato, que muchos de estos puestos que contabiliza la OIT en su informe son remunerados con sueldos bajísimos, puede que sean ilegales, insalubres y peligrosos, sin limitación de horario, de trabajo infantil... en resumen, de alta explotación. Pero también hay que apuntar, que suelen ser los únicos trabajos asequibles para los recién llegados a la ciudad en su búsqueda de una salida. Puestos de trabajo para personal femenino, para los sin oficio y analfabetos, los grupos étnicos más marginados... Son trabajos, en gran parte imprescindibles para sobrevivir aunque insuficientes para desarrollarse. Si el barrio repara sus puntos vulnerables, si mejora el hábitat, si los servicios municipales llegan... los primeros en beneficiarse son los sectores informales de la economía. Es por ello que la dotación de microcréditos para mejora física y funcional del comercio y los talleres productivos suele ser un excelente componente de los programas y proyectos de mejora de tugurios.

e.- Legalizar la propiedad de las parcelas es una premisa del mejoramiento: el derecho a echar raíces

Defendimos ante HABITAT II (Estambul, junio 1996), que la mejora de los barrios precarios debe suponer el derecho a permanecer de los pobladores en el asentamiento, integrando procesos de regularización jurídica de la propiedad y la mejora de las condiciones de habitabilidad e inserción en el ordenamiento urbanístico, económico, social y político (CYTED, 1996). Desde HÁBITAT II, la discusión sobre las

acciones de regularización de la propiedad de las parcelas presentaban un carácter fundamentalmente "correctivo" y su sustento conceptual se edificaba sobre bases argumentales de muy diversa índole, fundamentalmente humanitarias, éticas, religiosas, sociopolíticas y antropológicas. Recientemente, la componente económica ha irrumpido en el debate con fuerza suficiente como para ensombrecer al resto, principalmente a través de las propuestas de de Soto *(*De Soto, 2000*)*. El brasileño Edesio Fernándes tercia en esa misma línea afirmando que*:* "... sólo se pueden discutir los programas de regulación críticamente a partir de una discusión previa sobre las lógicas y mecanismos de los procesos socioeconómicos y político-jurídicos que producen la informalidad e ilegalidad urbana". *(*Fernándes, 2002a, 2002b*)*.

En nuestra opinión, las políticas de regularización no deberían plantearse en forma monográfica con una finalidad, aunque loable, meramente correctora. Los nuevos paradigmas sobre las políticas de vivienda como herramientas de lucha contra la pobreza resaltando que una de sus principales características reside en la condición de "multisectorialidad" y que en el horizonte de este tipo de acciones, aunque en muchos casos no sea factible abordarlo, debe prevalecer como objetivo el frenar los mecanismos que producen la informalidad.

Cuando no existen otras políticas sociales o programas económicos que le den soporte, la mera atribución de títulos de propiedad pueden garantizar la seguridad individual de la tenencia, pero también pueden contribuir a que los moradores —legal o ilegalmente— sean "expulsados" a otras áreas, incluso más periféricas y más precarias aún, lo que los convierte en muchos casos en candidatos a participar en nuevas invasiones. No obstante, no todas las operaciones de mejora presentan las misma urgencia o prioridad. Un conjunto de respuestas fundadas a preguntas tan obvias como las que siguen, pueden aclarar la mayor o menor pertinencia de la mejora*:* ¿Cómo se ha generado el asentamiento informal?*;* ¿por qué es importante regularizarlo?*;* ¿cuándo debe formularse y ejecutarse el programa de regularización?*;* ¿qué áreas deben regularizarse?*;* ¿qué hacer en aquellas áreas, que por alguna razón, no deberían regularizarse?*;* ¿cómo debe formularse y estructurarse el programa de regularización?*;* ¿qué derechos deben reconocerse a los ocupantes del asentamiento informal?*;* ¿quién debe pagar el programa de regularización, y cómo deben de hacerlo?*;* ¿Qué debe hacerse después de la regularización?... *(*Fernández, 2003*)*.

4.- A modo de conclusiones

a.- Se constata en terreno la dificultad de los programas sectoriales para superar la pobreza de un conjunto de fenómenos que suceden en las ciudades, y se intentan introducir nuevos programas en los que

intervienen múltiples sectores, niveles y actores. Mejorar las condiciones precarias en las que habitan los pobres urbanos constituye un tremendo desafío, no solo por la enorme cantidad de familias afectadas, sino que también, por requerir de **programas de considerable complejidad**.

b.- **Los tugurios urbanos** en que habitan cerca de mil millones de personas en las ciudades del mundo en desarrollo, son considerados por los gobiernos como "un problema" y por los propios habitantes y algunos sectores que los apoyan, como **la única solución posible para acceder a la tierra y a la vivienda**.

c.- La experiencia latinoamericana sugiere que es importante que las políticas habitacionales incorporen **el concepto del suelo urbano como bien escaso**, prefiriendo las soluciones compactas, el aprovechamiento de parcelas no edificadas dentro del casco urbano, la rehabilitación y densificación de conjuntos existentes antes de recurrir a la ocupación indiscriminada de suelos periféricos.

d.- Han surgido **nuevos esquemas de financiamiento** que consideran tres componentes*:* *I)* un subsidio estatal *(*en su mayoría en forma de subsidio directo a la demanda*)*, *II)* un ahorro previo por parte de la familia, ya sea en dinero, terreno o materiales de construcción, y *III)* un crédito otorgado primero por el sector público, y luego, por el sistema financiero privado.

e.- **La cooperación internacional**, tanto financiera como técnica, no solo puede aportar recursos importantes al alivio de los problemas habitacionales de los más pobres, sino también **exigir o promover en los países la adopción de procedimientos más efectivos para aliviar la pobreza,** como peldaño imprescindible para alcanzar la cohesión social.

f.- La acreditación de la propiedad constituye el requisito más básico, para que el flujo de recursos se desenvuelva en el marco de la formalidad y garantice los fondos institucionales que potencialmente puedan concurrir al mejoramiento. Las situaciones de propiedad nebulosas de las parcelas urbanas, junto con la ocupación irregular propia de los asentamientos urbanos precarios, justificarían un proceso de titulación masivo como base para ofrecer garantías individuales a la población afectada por el déficit cualitativo. Para su ejecución técnica, el sistema municipal aparece como el nivel de gobierno más idóneo para calificar las necesidades de obra, organizar la demanda y dar asesoramiento técnico.

Tabla 1

Presentación esquemática de políticas recientes de habitat para los más pobres

Período aproximado de vigencia	Característica Globlal
Años sesenta	... Políticas convencionales para dar viviendas dignas llave en mano a los pobres ...
Años setenta (Vancouver, Canadá, 1976: HABITAT I)	... Primeros indicios de prácticas con éxito de políticas no convencionales: valorización del *proceso de producción social* del habitat para facilitar el acceso a la vivienda
Años ochenta	Balbuceos para la institucionalización de políticas gubernamentales *permisivas* para apoyar los procesos informales capaces de propiciar soluciones habiatacionales
Años noventa (Estambul, Turquía, 1996: HABITAT II)	... Nuevas *estrategias facilitadoras* para fomentar la autoproducción de viviendas para todos. Reconocimiento del sector informal como actor imprescindible para afrontar los problemas.

Fuente: el autor, actualización de propuestas previas, (Salas, 1999, 2005a)

Tabla 2

Cuatro aspectos de la pobreza y la indigencia en América Latina (1999)
(Población expresada en millones de personas y en valores porcentuales)

	Personas en viviendas con hacinamiento		**Personas en viviendas sin acceso a agua potable**		**Convivientes con alta tasa de dependencia demográfica (a)**		**Convivientes con baja proporción de "empleados" (b)**	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Caracterización de la pobreza (c)								
Pobres (d)	61,0	28,9	109,7	52,0	46,6	22,1	71,6	33,9
Indigentes	35,5	39,8	57,4	64,2	28,2	31,5	39,5	44,5
Probabilidad de pobreza (e)								
Pobreza		79,6		66,7		68,1		65,1
Indifencia		46,4		34,9		41,2		35,9

Fuente: Tabulaciones especiales de Encuestas Hogares División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
(a)Habitan en hogares en los que la proporción de menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto al total de los convivientes es mayor a 0,75.
(b) Habitan en hogares en los que la relación entre miembros con algún tipo de 'ocupación' y el total de convivientes es menor a 0,25.
(c) Pobres o indigentes afectados por esta condición en valores absolutos y en valor porcentual del total de pobres o indigentes de América Latina.
(d) Incluye a la población indigente.
(e) Personas afectadas por esa condición, sean pobres o no y proporción de ese total que es pobre o indigente.

Tabla 3

Cinco características fundamentales (definidas por UN-HABITAT) cuya carencia generaliza de dos o más casos, define la condición de "tugurio" para un barrio, parte de ciudad o asentamiento precario

ACCESO AL AGUA POTABLE	
	Se considera que un hogar está dotado de suministro de agua potable si dispone de la cantidad suficiente para el uso familiar, a un precio asequible, o en otros casos, si cuenta con un punto de abastecimiento de agua a menos de 200 metros del domicilio.
ACCESO AL SANEAMIENTO	
	Se considera que un hogar tiene acceso al saneamiento básico cuando sus miembros disponen de un sistema de eliminación de excrementos, ya sea en forma de letrina privada o pública
TENENCIA SEGURA DE LA PROPIEDAD	
	Por tenencia segura, a efectos de la definición de tugurio, se entiende el derecho de todos los individuos y grupos a contar con una protección eficaz del Estado contra los desalojos forzados.
DURABILIDAD DE LA VIVIENDA	
	Una vivienda se considera "durable" —en este contexto— si está construida en un emplazamiento no vulnerable y tiene una estructura permanente y adecuada lo bastante segura como para proteger a sus habitantes de las inclemencias del tiempo.
ÁREA SUFICIENTE PARA VIVIR	
	Se considera que un alojamiento proporciona área suficiente para la vida de sus miembros cuando no más de dos personas, como media comparten la misma habitación.

Tabla 4

Valoración del déficit cualitativo de viviendas al año 1995 en América Latina y el Caribe

Países	Stock de viviendas permanenes (miles)	Déficit cualitativo (miles de viviendas)	
		% del stock	Número (miles de viviendas)
	A	B[(a)]	C[(b)]
TOTAL	**89.584**	**28,6**	**25.659**
ARGENTINA	8.044	4,6	366
BOLIVIA	1.468	33,3	489
BRASIL	32.459	39,0	12.659
COLOMBIA	6.557	21,8	1.428
CHILE	3.098	9,6	296
ECUADOR	2.136	52,3	1.118
PARAGUAY	795	77,2	614
PERÚ	3.842	57,9	2.224
URUGUAY	844	3,9	33
VENEZUELA	3.351	5,2	175
TOTAL AMÉRICA DEL SUR	**62.594**	**31,0**	**19.402**
MÉXICO	15.271	21,4	3.275
COSTA RICA	650	3,4	22
EL SALVADOR	988	12,4[(c)]	123
GUATEMALA	1.543	41,9	646
HONDURAS	729	52,1	380
NICARAGUA	566	57,0	323
PANAMÁ	498	16,2	81
TOTAL AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO	**20.246**	**24,0**	**4.850**
CUBA	2.382	15,6	371
HATÍ	997	68,9	687
JAMAICA	517	20,0	103
PUERTO RICO	1.030	1,1	11
REPÚBLICA DOMINICANA	1.818	12,9	234
TOTAL CARIBE	*6.745*	20,9	1.407

Fuente: Exposición del Presidente de la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), en la segunda Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y El Caribe.

NOTA: el déficit cualitativo se compone de aquél conjunto de viviendas cuyos jefes de hogar forman parte de la demanda potencial de viviendas, si bien las viviendas que ocupan podrían ser rehabilitadas a través de acciones de mejoramiento, ampliación y complementación. Para su determinación se hicieron estudios de casos en Bolivia, Chile, Ecuador y Honduras y se pudo establecer que existe una alta correlación con el déficit de abastecimiento de agua potable intradomiciliaria sobre el total de las viviendas permanentes. Por ello, en la columna B se expresan los déficit de agua potable sobre el total de viviendas permanentes al año 1995.

(a) Porcentaje de viviendas con déficit de agua potable respecto del stock.

(b) Las cifras corresponde al porcentaje de viviendas carentes de agua potable respecto del stock.

Tabla 5

Valoración de las acciones de mejoramiento*,ampliación ** y complementación ***
requeridas para saldar el déficit cualitativo acumulado (año 1995) en países de América Latina y el Caribe.

Países	Valor acciónes de rehabilitación (millones de $USA de 1988)			Inversión total (millones $USA 1988)
	Mejoramiento	Ampliación	Complementación	
	A	B	C	D=A+B+C
TOTAL	**28.869**	**49.268**	**93.349**	**171.486**
Países Grupo I (de PIB>2000 $)	18.152	39.789	78.569	136.510
Puerto Rico	10	39	79	128
Argentina	323	1.283	2.615	4221
Venezuela	103	700	1.427	2.230
Uruguay	19	132	269	420
México	3.363	8.661	17.288	29.312
Chile	174	1.184	2.414	3.772
Brasil	14.067	27.613	54.131	95.811
Panamá	90	177	346	613
Países Grupo II (PIB 1000 $-2000 $) :	8.233	6.157	11.600	25.990
Cuba	519	418	749	1.686
Costa Rica	31	25	44	100
Paraguay	859	692	1.240	2.791
Jamaica	144	116	208	468
Colombia	1.998	1.609	2.883	6.490
Perú	3.002	2.339	4.081	9.422ç
Ecuador	1.514	1.229	2.169	4.912
El Salvador	166	129	226	521
Países Grupo III (PIB<1000 $):	*2.484*	2.923	3.180	8.587
Guatemala	654	638	764	2.056
Rep. Dominicana	263	300	437	1.000
Bolivia	414	511	519	1.444
Honduras	324	399	406	1.129
Nicaragua	265	344	337	946
Haití	564	731	717	2012

* Por 'mejoramiento' se entiende la construcción del suelo, compuesto de una base de hormigón y revestimiento vinílico y techo (costanera y cobertura de placa de asbesto cemento o similares).

** Por 'ampliación' se entiende agregar un dormitorio a cada vivienda. El cálculo se aplicó al 75% de las viviendas, pues se consideró que el 25% de las viviendas incluidas en el déficit cualitativo no soportaban ampliación.

*** Por 'acciones de complementación' se entiende la conexión de agua potable y alcantarillado intradomiciliario. Su valoración fue de 24,4% del valor de la vivienda.Fuentes: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y MIDEPLAN de Chile 1995.

Tabla 6

Reducción potencial de enfermedades como resultado de mejoras sencillas en las viviendas

80%-100%	Abastecimiento de agua: tracoma, infecciones cutáneas, gastroenteritis, parasitosis intestinal. Abastecimiento de agua potable: fiebre tifoidea, cólera, leptospirosis. Instalaciones de baño e higiene personal: esquistosomiasis, tracoma, gastroenteritis, enfermedades cutáneas. Empleo de productos de limpieza: intoxicación, alergia, daños en ojos y piel.
60%-70%	Lucha contra la contaminación del aire: infecciones respiratorias agudas. Ventilación de viviendas con cocina de leña: enfermedades respiratorias agudas y crónicas. Eliminación/reducción de polvo: asma, irritación en ojos y piel. Seguridad en el uso del gas, petróleo y queroseno: quemaduras, accidentes. Mejora de suelos de tierra y revoco de paredes: parasitosis, anquilostomiasis.
40%-50%	Instalación de mosquiteros: paludismo. Control de insectos en los techos de paja y muros de adobe: mal de Chagas. Aislamiento térmico de interiores: estrés producido por el calor. Almacenado correcto de alimentos: intoxicaciones, peste. Eliminación de desechos y basuras: enfermedades hidrofocales, disentería. Limpieza de ropa de cama: infecciones cutáneas, enfermedades transmitidas por piojos.

Fuente: Organización Panamericana de Salud, OPS (2001). *Red Interamericana de Centros de Salud en la Vivienda*, Mayo.

Referencias bibliográficas

Arif, H., (2003). *Why do we need more slums in Asia?.* Asian Coalition for Housing Rignts. www.achr.net/arif_hasan1.htm

Arraigada, C., Mac Donald, J., (1998). *Dimensions and scope of urban informal life*. CEPAL, Manuales nº 38 Santiago de Chile.

CEPAL, Tabulaciones especiales de Encuestas Hogares División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Colavidas, F., Salas, J. (2005). Por un programa cosmopolita de habitabilidad básica. Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica. Documento Interno ICHaB, ETSAM, Madrid, 2005.

Cilento A., (1998.). *Oferta de viviendas por reproducción del stock*, Rev. Urbana Maracaibo. Venezuela.

CNUAH, (1986). Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *El Gasto social en América Latina: un exámen cuantitativo y cualitativo*. Cuadernos CEPAL Nº 37 (LC/G, 1854-P) Santiago de Chile.

CYTED (1996). Postulado 3 de la Red CYTED. *Viviendo y construyendo de cara a HÁBITAT II*, El Salvador.

De Soto H., (1986). *El Otro Sendero.* Instituto Libertad y Democracia. Lima (Perú).

De Soto H., (2000). *El misterio del capital*, El Comercio, Lima (Perú).

Fernández E., (2002a). *Providing security of tenure for the urban poor: the Brazilian experience*, in Durand-Lasserve, Alain & Royston, Lauren (eds) Holding their Ground – Secure Land tenure for the urban poor in developing countries, London: Earthscan.

Fernández E., (2002b). *Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil*, in Payne, Geoffrey (ed) Land, Rights and Innovation – Improving Tenure Security for the Urban Poor, London: ITDG. 2002b.

Fernández E., (2003). "Tenencia de la tierra y pobreza urbana en América Latina", *Rev. Vivienda Popular, nº3*, Montevideo, Uruguay.

Fernándes W. R., (2001). *La Agenda Global y la gestión local del hábitat,* apuntes de la Maestría en Hábitat y Vivienda en la Universidad de Mar del Plata y Rosario, Argentina.

George, S., (2000). *Informe Lugano*, Ed. Intermón, Barcelona 2000.

Kellett P., (2003). *El espacio doméstico y la generación de ingresos: la casa como sitio de producción en asentamientos informales*. Vº Coloquio Internacional de Geocrítica: la vivienda y la construcción del espacio social de la ciudad, Barcelona, Mayo.

Landucci O.D., (2001). *De mitos, tecnologías y realidades*, trabajo mimeografiado para la Maestría de Vivienda (Universidad de Rosario), Módulo "Tecnología de la Vivienda".

Lins P., (2003). *Ciudad de Dios*, Edit. Tusquets, Barcelona.

Mac Donald, J., (1996). *Alojar el desarrollo: una tarea para los alojamientos humanos,* Documento de CEPAL para HÁBITAT II, Santiago de Chile.

Mac Donald, J., (2005). *La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programa para aliviar la pobreza y la precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*. CEPAL, Serie Medio Ambiente, nº 117. Santiago de Chile.

Mac Donald, J., (2006). *Pobres en ciudades pobres. Una mirada desde América Latina*. I Congreso Internacional de Desarrollo Humano, Ayuntamiento de Madrid, noviembre.

Jenks M., (2000). *Sustainable Urban Forum in Developing Countries, Compact Cities*, SPON, Londres.

OPS, (1994). Organización Panamericana de la Salud, *Las condiciones de salud de las Américas*, Rev. OPS, Nº 549, Vol. 1, Washington D.C.

Organización Panamericana de Salud, OPS (2001). *Red Interamericana de Centros de Salud en la Vivienda*, Mayo.

OIT, (2001). *Organización Internacional del Trabajo. Informe sobre la creación de trabajo en el fin del Siglo XX en América Latina y El Caribe.* Informe 2001.

PNUD, (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, Los Objetivos del Milenio, Edit. Mundi Prensa, Madrid.

Ramírez R. (2002). "Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana". *Boletín INVI nº 45,* Santiago de Chile, Mayo.

Rueda N., (2000). *La ciudad que no conocemos.* Publicación 100 Años de Arquitectura Colombiana, XVII Bienal de Arquitectura.

Sachs, J., (2005). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo.* Ed. Debate, Madrid,.

Salas, J. (1993). *Contra el hambre de vivienda. Soluciones tecnológicas latinoamericanas.* Edit. Escala, 237 p., Bogotá, Colombia.

Salas, J. (1997). "Quince reflexiones y quince interrogantes sobre mejoramiento barrial", *Rev. Vivienda Popular, nº 2*, Montevideo, Uruguay.

Salas, J. (1999). "Hábitat: El imparable desarrollo del subdesarrollo", *Rev. URBAN Nº 3,* ETSAM, Madrid, primavera.

Salas, J., Colavides, F., (2003). *La enseñanza de la Habitabilidad Básica en la ETSAM. Una mirada al frente*, ponencia en la IX Reunión ULACAV, Asunción (Paraguay), agosto.

Salas, J., Auxin, F., (2003). *Propuesta de mejoramiento caso a caso y casa a casa en Ciudad Sandino.* Proyecto para la Comunidad Europea. Managua, Nicaragua.

Salas, J. (2004)., "Latinoamérica: Hambre de Viviendas", *Rev. Vivienda Popular, Nº 9,* Montevideo, 2004.

Salas, J., (2005a). *Mejora de barrios precarios en Latinoamérica*, Ed. Escala, 187 p., Bogotá, Colombia.

Salas, J., (2005b) Mejorando barrios, Universidad de los Andes. *Memorias del IIº Foro-Taller. Bogotá, Colombia, sep.*

Salas et al., (2006).*Directrices de habitabilidad básica postcatástrofe para optimizar el tránsito de la emergencia al desarrollo progresivo en el Área Centroamericana* Edit. Fundación Carolina, 168 páginas, Madrid.

Sanahuja, J. A., (2002). *Guerras, desastres y ayuda de emergencia.* Ed. Intermón Oxfam, Colección Informes, Nº 21, Barcelona, junio.

Sperber,J. F., Happe,B. (2004). *Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro.* Rev. Nueva Sociedad nº 169, paginas 44 a 57. Santiago de Chile.

Turner J. F., (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios: hacia la economía en la construcción del entorno*, E. H. Blume.

UN-HABITAT (1996) An Urbanizing Word: Global Report on Human Settlements.

UN-HABITAT (2001). Cities in a Globalizing Word; Global Report on Human Settlements

UN-HABITAT (2003). The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements

UN-HABITAT (2005). Responding to the challenges of an urbanizing word. UN-Habitat Annual Report 2005. www.unhabitat.org

Wolfensohn J., (1997). Presidente del Banco Mundial, *Discurso inaugural de la Asamblea Mundial del FMI,* Hong Kong, 22.Septiembre.

Wolfensohn J., (1999). Presentación de la Iniciativa *Cities Without Slums*, Berlín. Edit. Banco Mundial.

Zillman K., (2000). *Compact Cities*, Spon Press, Londres, 2000.

.

Notas

1 El trabajo que se presenta matiza y amplia una reciente ponencia del autor "Sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible" en la apertura del I Congreso Internacional sobre "Desarrollo Humano" patrocinado por el Ayuntamiento de Madrid, noviembre 2006. El autor es Director de la Cátedra UNESCO en Habitabilidad Básica de la Escuela T. S. de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica.

2 *Contra el hambre de vivienda* es el título de uno de los libros publicados por el autor en Edit. ESCALA, Bogotá, Colombia, 1993.

3 Se adoptará indistintamente en este trabajo los términos*:* zonas marginales, asentamientos humanos espontáneos, tugurios... favelas, villas miseria, cantigriles, pueblos jóvenes, ranchos, limonás,... según las diferentes nominaciones de los países latinoamericanos para idéntico fenómeno de marginalidad.

4 Emplearemos '*pobreza'* en forma genérica, como sustantivo colectivo con intención de reflejar características y actitudes de colectivos carentes de *habitabilidad básica*, aún asumiendo las múltiples simplificaciones que ello conlleva. Según el Banco Mundial, ser pobre es "tener hambre, carecer de cobijo y de ropa, estar enfermo y no ser atendido, ser iletrado y no recibir información; además supone vulnerabilidad ante las adversidades y a menudo padecer maltrato y exclusión de las instituciones". En opinión del Premio Nobel de Economía Amartya Sen, la pobreza es la enfermedad social preferida por los no demócratas.

5 El subrayado es nuestro.

Sérgio Costa
Centro Brasileiro de Análise e Planejamiento (CEBRAP) Sao Paulo

Unidos e iguais? Anti-racismo e solidariedade no Brasil contemporâneo

Resumen:
En Europa Occidental la solidaridad moderna nace con los estados nacionales y se consolida históricamente con la democracia, conforme se afianzan iguales derechos y deberes para los ciudadanos. A diferencia de Brasil, en que la consolidación de la nación no condujo a la formación de una ciudadanía igualitaria, ya que las oportunidades sociales se siguieron distribuyendo según criterios particularistas, dando lugar a una nación cohesionada, pero no igualitaria. En los años recientes, los movimientos sociales contra el racismo han reivindicado una igualdad efectiva de oportunidades y originado políticas públicas, tales como las cuotas de acceso a las universidades públicas y a puestos de prestigio. Los críticos de tales medidas temen que ellas dividirán la nación, obliterando las bases de la cohesión y de la solidaridad. El presente artículo discute las tensiones entre anti-racismo y solidaridad en la sociedad brasileña. Primero, mediante un análisis histórico, que demarca las fases del proceso de incorporación de los indígenas y afrodescendientes en la nación, y después considerando los principales argumentos de las actuales controversias. Por último, se comparan las relaciones entre solidaridad y Estado nacional en Brasil con el modelo europeo-occidental.

Palabras clave:
Solidaridad, anti-racismo, igualdad de oportunidades, afrodescendientes.

Abstract:
Modern solidarity in Western Europe was born with national states and it historically has been consolidating itself with democracy, through the reinforcement of citizens' equal rights and duties. In contrast to this, in Brazil the strengthening of the State did not lead to a citizenship based on equality, as social opportunities were distributed according to particularistic criteria resulting in a cohesive but not a nation based on equality. Recently, anti racist social movements have claimed an effective equality of opportunities implemented through public policies such as access quotas to

public universities or prestigious positions. Those who oppose these policies are afraid that this may divide the nation, damaging cohesion and solidarity bases. This article debates tensions between anti-racism and solidarity within Brazilian society. In the first place, through a brief historical analysis that shows how afro descendants and indigenous people have been integrated in the nation, and secondly analysing the main arguments in current controversies. Finally, the author makes a comparison of linkages between national state and solidarity in Brazil and in the western European model.

Key words:

Solidarity, anti racism, equality of opportunity, afro descendants.

Resumo*:*

Na Europa Ocidental, a solidaridade moderna nasce com os estados nacionais e avança, historicamente, à medida que a democracia se consolida em comunidades políticas de cidadãos portadores de iguais deveres e direitos. Diferentemente, no Brasil, a consolidação da nação não leva à formação de uma cidadania igualitária visto que as oportunidades sociais continuaram sendo distribuídas de acordo com critérios particularistas. Forma-se, assim, uma nação coesa mas não igualitária. Recentemente, os movimentos sociais anti-racistas têm reivindicado uma efetiva de oportunidades, estimulando a formulação de políticas públicas como cotas de acesso às universidades públicas e a cargos mais prestigiados. Os críticos dessas medidas temem que elas dividam a nação, obliterando as bases da coesão social. O presente artigo discute essas tenões entre anti-racismo e solidariedade na sociedade brasileira. No plano histórico, demarca as fases do processo de incorporação dos indígenas e à nação. Discute, depois, os principais argumentos presentes nas controvérsias em curso e conclui, cotejando as relações entre solidariedade e estado nacional no Brasil e no modelo europeu-ocidental.

Palavras chave:

Solidariedade, anti-racismo, igualdade de oportunidades, afro-descendentes.

Sérgio Costa
Centro Brasileiro de Análise e Planejamiento (CEBRAP) Sao Paulo

Unidos e iguais? Anti-racismo e solidariedade no Brasil contemporâneo

"No meu país o preconceito é eficaz.
Te cumprimentam na frente, te dão
um tiro por trás"
(Mano Brown & Ice Blue, Rap
"Racistas Otários")

O tipo ideal da solidariedade moderna, do qual partem invariavelmente a sociologia e a ciência política, é aquele padrão que se consolidou em uns poucos países da Europa Ocidental, nos séculos XVIII e XIX. É nesse momento que, conforme sintetiza (Brunkhorst, 2002: 11), as diferentes fontes e modelos de solidariedade pré-existentes, incluindo desde a "amizade cívica" dos gregos e a fraternidade e amor ao próximo cristãos até a reciprocidade estamental e aristocrática, convergem e se fundem na "*solidarité républicaine*", entendida como "solidariedade democrático-igualitária entre cidadãos". A solidariedade moderna é assim definida como algo que vai além do mero sentimento coletivo de pertença entre semelhantes. Trata-se de categoria da ordem da sociedade (*Gesellschaft*) e não da comunidade (*Gemeinschaft*), já que comporta e "unifica dialeticamente contrastes, contradições e diferenças" (idem, p. 15).

Assim, mais que o compartilhamento de traços de semelhança, como se verifica, por exemplo, na solidariedade entre membros de um mesmo estamento numa sociedade estamental, a solidariedade moderna requer a igualdade entre os que dela compartilham. Afinal, sem o compartilhamento da condição de igual portadores dos mesmos direitos e deveres, a solidariedade moderna, racional e, de algum modo, dependente da escolha e do consentimento individual não poderia se reproduzir. Ressalte-se que, mesmo na Europa Ocidental, a igualdade cidadã não incluía,

originalmente, toda a população: "[...]só depois de duras lutas políticas trabalhadores, mulheres, judeus, ciganos, homossexuais e exilados passaram a ser reconhecidos como seres humanos com direito a tratamento plenamente igualitário" (Habermas, 1998:179).

O surgimento do padrão moderno de solidariedade se dá, na Europa Ocidental, de forma simultânea e interdependente com o Estado-nação. De um lado, constitui-se no âmbito do Estado-nação, o novo eixo identitário em torno do qual se rearticulariam os vínculos de pertença coletiva, antes devotados à localidade, à província, etc. Dessa maneira, a nação moderna demarca o contexto afetivo-simbólico no qual a solidariedade moderna ganha seus contornos. Através do controle do Estado sobre o território, por sua vez, ficam estabelecidos as fronteiras físicas e, conseqüentemente, os limites demográficos da comunidade política que partilha da solidariedade cívica. Essa delimitação do Estado-nação, nos planos demográfico, territorial e simbólico é condição para a democracia moderna, na medida em que: I) define quem são, efetivamente, os cidadãos que, sob o princípio da igualdade de status político, se constituiriam como autores e destinatários das regras comuns estabelecidas II) demarca a jurisdição, isto é, o espaço físico de prevalência das regras acordadas III) assegura a reprodução da "solidariedade entre estranhos", vinculando-os, imaginariamente, como iguais, através da pertença nacional (Habermas, 1998: 126ss; Habermas, 2005: 109ss).

A sociologia e a ciência política não nos oferecem referências teórico-metodológicas para estudar as relações entre solidariedade moderna e Estado-nação que escapem ao modelo brevemente descrito acima. Contudo, aplicar simplesmente tal modelo ao estudo da coesão e da solidariedade social nas sociedades pós-escravocratas e pós-coloniais da América Latina leva, inevitavelmente, a decodificar todas as diferenças encontradas como falta a ser compensada. Isto é, quem toma essa sequência histórica específica observada na Europa Ocidental como se tratasse de um modelo geral seguido, necessariamente, em todas as partes, chega, inevitavelmente, à conclusão de que a cidadania, a solidariedade, o Estado-nação realmente existentes na América Latina se apresentam como estruturas (ainda) não existentes ou cópias imperfeitas do modelo europeu. Diferenças sincrônicas são, desse modo, projetadas sobre um eixo cronológico transformando o ser das instituições e sociedades latino-americanas num vir a ser do ideal normativo extraído de uma "Europa híper-real" (Chakrabarty 2000; ver também Randeria 2005, Costa 2006b).

Para escapar a essa armadilha metodológica, busco, no presente artigo, operar com as categorias extraídas da história européia de modo explicitamente comparativo.

Isto é, ao invés de tomá-las como corporificação de pressupostos teóricos que deveriam se repetir mundo afora, busco descrever como os processos aos quais essas categorias se referem se desenrolam, efetivamente, no caso brasileiro que compete aqui estudar.

Com o intuito de discutir as tensões entre racismo, anti-racismo e solidariedade no Brasil e, em especial, a relação entre os afro-descendentes[1] e o conjunto da nação, o presente artigo começa pela história, buscando demarcar, em sua primeira parte, as fases do processo de incorporação de indígenas e afro-descendentes à nação brasileira. A segunda seção descreve as principais linhas de controvérsia no debate atual em torno das políticas compensatórias voltadas para afro-descendentes, enquanto a terceira e última parte é dedicada a um breve balanço conclusivo, no qual exploro os contrastes entre a construção da solidariedade moderna no Brasil e modelo europeu-ocidental.

I. Apogeu e declínio do discurso da mestiçagem

O processo moderno de constituição da identidade nacional no Brasil é eivado de percalços variados, além de inflexões importantes na forma de auto-representar a nação. Assim, a transição do Império à República ao final do Século XIX é marcado, nos planos da reflexão intelectual e dos discursos políticos, pela pesada influência do racismo científico, recebido da Europa e, mais tarde dos Estados Unidos. Nesse contexto, os ideólogos fundadores da nação brasileira se viam confrontados com a dificuldade de conciliar os postulados da "superioridade racial"[2] e intelectual do tipo humano de pele clara e identificado com a origem européia com a realidade da população brasileira, caracterizada pela ampla variedade de tipos físicos e colorações de pele[3].

É sob o marco deste imaginado dilema que se constrói aquilo que se reconhecia, conforme os padrões da época, como as primeiras reflexões científicas sobre o processo de formação nacional (Schwarcz, 1993; Costa, 2002; Hofbauer, 2006).

Aqui se organizam, desde muito cedo, duas formas distintas de interpretar e aplicar, ao caso brasileiro, os novos achados da ciência racista internacional. A primeira dessas vertentes tem como seu principal expoente o médico legista Raimundo Nina Rodrigues (1862-1906) que, através de suas investigações na região do Recôncavo Baiano, buscava fundamentar sua resistência à constituição de "famílias inter-raciais". A segunda vertente, fundada, inicialmente, sobre os trabalhos do jurista e crítico literário Sylvio Romero (1851-1914), defendia que a mescla de tipos físicos variados levaria ao branqueamento paulatino da população, vislumbrando aí as possibilidades

da "regeneração racial" dos brasileiros. De cada um desse conjunto de idéias decorria, como se mostra abaixo, perspectivas distintas para a incorporação dos afro-descendentes na nação brasileira.

Nina Rodrigues acompanhava de perto as pesquisas da antropologia criminal italiana, capitaneada por Cesare Lombroso (1836-1909) e buscava, assim, estabelecer os nexos entre o desenvolvimento moral e o grau de "progresso biológico-racial" de cada uma das diferentes "raças". Decorrem daí as posições de Nina Rodrigues no contexto do debate penal e jurídico da época: para ele, qualquer projeto de igualdade jurídica e política dos indivíduos pertencentes às diferentes "raças" ignoraria o fato elementar de que, independentemente da vontade individual, afro-descendentes encontravam-se impossibilitados biologicamente de atingir o grau de maturidade moral dos brancos, fato que inviabilizava sua integração, sem distinções, como cidadãos, portadores dos mesmos direitos e deveres dos brancos. Seguindo tal argumentação, Nina Rodrigues reivindicava que a imputabilidade penal fosse atribuída com base nas possibilidades de "desenvolvimento biológico-moral" de cada "raça".

Ainda que defendesse que alguns "mestiços" pudessem escapar ao desígnio da "degeneração", Nina Rodrigues condenava veementemente a "mistura de raças", defendendo que uma elite branca, mantida afastada da miscigenação, assumisse posição de comando da nação (Nina Rodrigues, 1938, orig. 1894, ver também Nina Rodrigues, 1935)[4]. Sylvio Romero era um leitor contumaz da bibliografia racista publicada na Europa e principalmente na Alemanha, acompanhando com especial interesse os trabalhos de Ernst Haeckel (1834-1919). Sua crença na superioridade dos brancos era inarredável, mas não era genérica. Ele buscava penetrar os meandros do racismo científico e dedicava longos trechos de seu trabalho a explicar a seus adversários a distinção entre branquicéfalos e dolicocéfalos e as razões da superioridade da "raça ariana" (Romero, 1906, p. 271s). Sua defesa da "mistura racial regeneradora" fundava-se na crença de que qualquer perspectiva de futuro para a nação brasileira precisava enfrentar o problema no que entendia ser sua raiz última, qual seja, a fonte biológica – era preciso, numa palavra, branquear a população. Para tanto, seria necessário encontrar formas de impedir que os descendentes de europeus e os alemães, em particular, se encerrassem em grupos étnicos fechados, deveriam, ao contrário, se espalhar por todo o país, distribuindo seu "capital eugênico" pelas diferentes regiões.

Romero atribuía a indígenas e negros um lugar ambíguo no interior da nação. No plano cultural, aceitava que os legados indígena e afro-brasileiro eram elementos constitutivos da singularidade brasileira. Ao mesmo tempo, contudo, entendia que o "mestiçamento"

sucessivo deveria levar ao desaparecimento paulatino dos traços físicos e das marcas "raciais" dos indígenas e negros, de forma a constituir uma nação de brancos:

"Dos três povos que constituíram a atual população brasileira, o que um rastro mais profundo deixou foi por certo o português; segue-se-lhe o negro e depois o indígena. À medida, porém, que a ação direta das duas últimas tende a diminuir, com a internação do selvagem e a extinção do tráfico dos pretos, a influência européia tende a crescer com a imigração e pela natural propensão para prevalecer o mais forte e o mais hábil. *O mestiço é a condição para a vitória do branco*, fortificando-lhe o sangue para habilitá-lo aos rigores do clima. É em sua forma ainda grosseira uma transição necessária e útil, que caminha para aproximar-se do tipo superior" (Romero, 1953:149, orig. 1888, ênfase acrescentada)

Mais tardiamente, já nos anos 1920 a 1940, Oliveira Vianna (1883-1951) retomaria a idéia da mestiçagem branqueadora, podendo ser tratado, sob tal aspecto, como um continuador explícito da obra de Sylvio Romero. Oliveira Vianna (1923) estuda em detalhe a distribuição geográfica dos diversos "grupos raciais" que constituem a população brasileira, mostrando, através de projeções demográficas, que o branqueamento paulatino da população era fato iniludível, assente em dois processos combinados: a imigração e a tendência dos imigrantes e seus descendentes de se casar com brasileiros, de um lado, e a fecundidade maior dos brancos, por outro.

As premissas racistas, das quais partiam os primeiros ideólogos da nação brasileira, não chegaram a ser institucionalizadas na forma de políticas concretas, como regimes legais de *apartheid*. Não obstante, permaneceram por muitas décadas como referência importante para a constituição dos valores e padrões de comportamento dominantes no Brasil (vide Costa/Gurza, 2006).

A influência do racismo científico só perderia seu ímpeto com a consolidação, nos anos 1930, do discurso nacionalista que recusava as hierarquias racistas e celebrava as virtudes do Brasil como "cadinho de raças e culturas". Do ponto de vista intelectual, o sociólogo e antropólogo Gilberto Freyre (1900-1987) é a expressão-síntese dessa nova maneira de representar a nação. Para tanto, Freyre reconstrói a formação da nação brasileira desde a colônia (Freyre, 1999, orig. 1933) mostrando como se verifica, nesse processo, a constituição de uma "brasileiridade" como amálgama bem-sucedido dos três grupos fundadores da nação: indígenas, portugueses e africanos. Politicamente, a nova ideologia nacionalista ganharia, sob o chamado Estado Novo –a ditadura populista de Getúlio Vargas (1937-1945)– sua incorporação mais acabada.

Constitui-se, nesse momento, as bases de uma ideologia da mestiçagem que, em seus aspectos culturais, orientaria a ação dos governos

brasileiros até pelo menos o fim da ditadura militar em 1985. Em tal corpo ideológico, a afirmação de uma "brasilidade mestiça" –nos termos sistematizados intelectualmente por Freyre– é mantida como pré-requisito da constituição da comunidade política nacional[5].

Trata-se aqui da construção de um discurso nacionalista não racial (vide Davis, 1999), no sentido preciso de que evita a raça enquanto critério legítimo de adscrição social, a meta-raça a que se refere Freyre ou a professada "unidade da raça" do discurso varguista (Carneiro, 1990:35) viram uma metáfora da nacionalidade. Não são, portanto, conceitos raciais, mas não-raciais, a despeito de valerem-se da semântica da raça. Isto é, raça só faz sentido no corpo de uma ideologia que diferencia e segmenta os grupos humanos conforme marcas exteriores. Um discurso que rompe com tais distinções é um discurso não racial, o que não significa obviamente que se trate de uma ideologia anti-racista ou não racista ou mesmo que ela seja neutra com relação à permanência das desigualdades motivadas pelo racismo.

O discurso da mestiçagem no Brasil comporta como em outros países latino-americanos (vide Martinez-Echazábal, 1998) uma dimensão de gênero. Tanto no trabalho de Freyre, quanto sob a ditadura de Getúlio Vargas, reifica-se a imagem da mulher sem subjetividade própria e sem vida cívica e política autônoma; nesse construto político, a mulher se realiza e se completa enquanto objeto do desejo masculino[6].

Em sua expressão social, o discurso da mestiçagem é aristocrático, romantiza as desigualdades, banalizando-as. Não há, contudo, uma justificativa moral para as desigualdades que esteja apoiada na crença em alguma hierarquia natural/biológica entre os diferentes membros da nação. Para que se transforme numa questão moral, a igualdade política precisa ser politicamente construída e individualmente internalizada como um valor, o que simplesmente não se deu na história brasileira. A justiça social não é um bem natural, é um valor político que determinada sociedade pode construir, ou não.

Em sua face cultural, o discurso da mestiçagem inaugurado nos anos 1930 procura disciplinar a heterogeneidade existente, selecionando, através da ação discursiva e política sistemática, aquelas manifestações que conformam a identidade nacional, restringindo-se expressões divergentes, daí seu traço heterofóbico. Nesse contexto expressões da cultura afro-brasileira como a capoeira ou o samba, antes desprezadas ou mesmo criminalizadas pela polícia e pelo Estado, passam a ícones da identidade nacional, merecendo o apoio explícito do Estado (vide Röhrig-Assunção, 2005). Ao mesmo tempo, restringe-se expressões do que se considerava cultura alienígena, como as escolas bilingues e as festividades e associações mantidas por

imigrantes e seus descendentes (Costa 2007a).

Em sua dimensão racial, o banimento do conceito raça do debate público apresenta resultados ambíguos. De um lado, o racismo biologicista perde sua legitimidade, de outro, o racismo presente nas relações e nas estruturas sociais permanece intocado. No âmbito do discurso da mestiçagem e do conjunto de práticas políticas que a acompanha, a ênfase no branqueamento, naquele sentido biológico até então dominante, é substituída pelo discurso da modernização, no sentido econômico e social. Esse traço do discurso da mestiçagem enquanto aposta no futuro e decorrente reificação da modernidade parece-me, passadas tantas décadas, continuar relativamente intocado. É ainda a religião civil brasileira, elege presidentes, legitima políticas públicas excludentes e torna os "atrasados" culpados por sua miséria. É na conjunção com o nacionalismo modernizante que se reformulam e se generalizam adscrições sociais negativas de fundo racial e regional. Assim, no catálogo dos preconceitos estabelecidos, o negro em qualquer região carrega o estigma do atraso, o imigrante que vem do nordeste do país para o sul se transforma em sinônimo do atraso e o país como um todo, diante de um mitificado "primeiro mundo" se auto-representa como a encarnação do atraso.

Um mito que persistiu desde os anos 30 e que parece ir se desconstruindo a partir dos anos 1980 é o da brasilidade inclusiva e aberta, capaz de integrar em seu interior harmonicamente as diferenças. De fato, fenômenos como a rearticulação do Movimento Negro, o surgimento de um movimento feminista, a tematização pública do homossexualismo, o crescimento das igrejas não católicas, o fortalecimento do movimento indígena, a reconstrução de uma etnia quilombola e a recuperação de uma etnicidade híbrida por parte de descendentes de imigrantes conformam um contexto de pluralismo cultural que contrasta com a imagem, que se estrutura desde os anos 1930, da nacionalidade unitária capaz de retraduzir todas as reivindicações de reconhecimento da diferença sob a chave da brasilidade.

II. Do racismo ao anti-racismo

Com base nas investigações já disponíveis no campo da sociologia do racismo e do anti-racismo, pode-se afirmar que negros e brancos não dispõem das mesmas chances e oportunidades sociais no Brasil. Trata-se, portanto, de uma sociedade iníqua, num sentido que vai além da constatação de que há desigualdades sociais: o que se percebe é que o reconhecimento dos méritos e as recompensas individuais não são distribuídos com base num critério universal, como o da justa bonificação do esforço pessoal, mas com base em marcas corporais, vale dizer, em características infensas à ação transformadora do indivíduo. Ou seja, a

sociedade se apresenta politica e juridicamente como liberal, no sentido de que se orienta pelo princípio individualista da cidadania, mas na verdade funciona como uma sociedade estamental ou de castas que limita sistematicamente as chances de ascensão social dos grupos demográficos, conforme se distanciem do conjunto de características físicas que são associadas, imaginariamente, à origem européia.

As diferenças dos indicadores sociais para negros (incluídas aqui as categorias do censo pretos e pardos) e brancos se manifestam em todos os campos possíveis e apresentam em muitos casos níveis de disparidade semelhantes aqueles observados nas desigualdades de gênero. Isto é, se tomado o conjunto de negros e o conjunto de brancos brasileiros, por um lado, e o conjunto de homens e mulheres, por outro, observa-se que, para alguns indicadores sociais, a desigualdade entre esses grupos é comparável. Os dados sobre rendimento são particularmente expressivos das desigualdades relacionadas com o gênero e a cor da pele no Brasil. Assim, conforme balanço publicado pelas Nações Unidas e pelo IPEA, principal instituto de pesquisas sociais ligado ao governo brasileiro, em 2004, as mulheres brancas recebiam, em média, 61% do que ganhavam, em média, os homens brancos. Os homens negros, por sua vez, recebiam, em média, metade do salário médio dos homens brancos, enquanto as mulheres negras recebiam em média 64,5% do que ganhavam em média os homens negros e somente 32% do rendimento médio de homens brancos. Ainda, conforme o estudo referido, as diferenças salariais não podem ser explicadas pelos níveis de escolaridade, já que, em média, as mulheres são mais escolarizadas que os homens e mesmo as desigualdades de salário entre brancos e negros, estes últimos, em média menos escolarizados, são apenas em parte decorrente das diferenças de escolaridade:

"[...] as diferenças de escolaridade entre brancos e negros explicam apenas uma parte da desigualdade salarial. Parte significativa dessa diferença só é explicada pela discriminação propriamente dita, o que vem sendo comprovado por uma série de estudos desenvolvidos nessa área. Alguns deles chegam a apontar que 53% das diferenças de renda entre negros e homens brancos pode ser explicada pela pura discriminação." (Pinheiro/Fontoura/Prata/Soares, 2006: 41)

A própria sociedade brasileira se auto-percebe como racista. Pesquisas de opinião representativas para o conjunto do país constatam que mais de 90% da população reconhecem que "os brancos têm preconceito de cor em relação aos negros" no Brasil (Turra/Venturi, 1995, p. 96).

Se a presença do racismo não é mais contestada por nenhum setor representativo no espaço público brasileiro, os meios para combatê-lo são, hoje, objeto de uma intensa e rica polêmica, não só nos meios acadêmicos, mas também na política institucional e mesmo

dentro dos próprios movimentos sociais. Particularmente controversas são as chamadas políticas de ação afirmativa ou discriminação positiva inspiradas nas medidas de combate ao racismo adotadas nos Estados Unidos, desde a emergência do movimento de direitos civis.

As políticas de ação afirmativa vêm sendo implementadas no Brasil desde o começo da presente década e implicam, fundamentalmente, cotas para afro-descendentes em cargos públicos de direção e para acesso às universidades. A legitimação desse tipo de política se beneficiou fortemente do clima de discussão do racismo no Brasil desencadeado pela Conferência da ONU contra o racismo e a discriminação realizada em Durban, África do Sul, em 2001. Os encontros preparatórios à Conferência e a ampla cobertura das discussões pela mídia introduziram a necessidade de combate ao racismo na agenda pública motivando reações imediatas do governo federal que, de forma simultânea à conferência, estabeleceu as primeiras medidas mais efetivas de discriminação positiva, junto a alguns ministérios (Costa, 2006a).

Além disso, em consonância com as recomendações saídas da conferência, é criada em 2003 a "Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial" (SEPPIR), com status ministerial, e responsável por ações de considerável impacto público. Cabe destaque ao apoio a dois projetos de lei que se tornaram nos últimos meses objeto de acirrada controvérsia política. Trata-se da Lei de Cotas (PL 73/1999) e do Estatuto da Igualdade Racial (PL 213/2003). A Lei de Cotas estabelece a obrigatoriedade que 50% das vagas nas universidades públicas sejam preenchidas por alunos egressos de escolas públicas, levando-se em conta, a proporção de indígenas e afro-descendentes na população da região onde se situa a instituição em tela. O Estatuto da Igualdade Racial, além de tratar das cotas, estabelece a obrigatoriedade da identificação e distinção pelo Estado, em todos os registros oficiais, "do quesito raça/cor *[...]*, de acordo com a autoclassificação"[7]. Por ocasião da primeira tentativa de votação do projeto, um conjunto de intelectuais conhecidos publicamente elaborou carta aberta aos presidentes da Câmara e do Senado, pedindo que as casas legislativas rejeitassem os projetos já que eles poderiam insuflar o ódio racial. Como reação ao manifesto, um segundo grupo de intelectuais e líderes dos movimentos negros organizon outro manifesto, pedindo a aprovação dos projetos como única forma de estabelecer a efectiva igualdade de oportunidades no Brasil[8].

De forma geral, os que defendem políticas de ação afirmativa como cotas, entendem que elas cumprem um objetivo estratégico duplo. Num primeiro plano, prestam-se à compensação e à correção das desigualdades de acesso aos bens públicos. Ao mesmo tempo, elas devem favorecer o processo de construção da identidade racial dos afro-descendentes,

fortalecendo a mobilização social e a construção das vítimas do racismo como sujeito político. O que se defende é que, se afro-descendentes são discriminados por seus traços físicos, deve-se estimular que se articulem, politicamente, como negros, de sorte a fazer das características que são, hoje, objeto do preconceito, razão de orgulho e fonte de compensação social (Guimarães, 1999; Silvério, 2002; Silvério, 2003). Conforme esses autores, o chamado mito da democracia racial que nasce nos anos 1930 opera como um manto que impede as vítimas do racismo de perceberem a discriminação e inibe sua ação política. As políticas de ação afirmativa se prestariam, por isso, a "tirar a máscara" ideológica que ainda recobre a realidade da opressão racial (Guimarães, 2000; Reichmann, 1999; French, 2000).

Os que se opõem às políticas de ação afirmativa buscam mostrar que tais medidas supõem uma sociedade bi-racial que não corresponde à história brasileira de assimilação de todos os grupos de cor no corpo da nação. Conforme tal interpretação, as distinções polares entre grupos de cor, como o "negro é negro, branco é branco", que vêem como característico da sociedade americana, não encerra sentido no Brasil. Prevaleceria, entre os brasileiros, uma escala cromática móvel entre o claro e o escuro, definida sempre no âmbito de relações sociais concretas e não com base numa polarização prévia branco/negro.

Além disso, o ideário da mestiçagem não seria apenas uma ideologia, manipulada pelo Estado e pelas elites com o propósito de legitimação de uma ordem social iníqua. Segundo tal visão, conforme detalhada nos trabalhos de Yvonne Maggie (2001a, 2001b) e Peter Fry (2001, 2005), trata-se de um conjunto de práticas e valores internalizados como legítimos e que, por se encontrarem enraizados na cultura e na história do país, são expressão de uma identidade pessoal e cultural que seus portadores querem ver preservada. Conforme Fry (2001:52), o festejamento da mistura não conduziu historicamente ao ocultamento do racismo, mas ao surgimento de um mito refundador da nação:

"Vista dessa maneira, a democracia racial é um mito no sentido antropológico do termo: uma afirmação ritualizada de princípios considerados fundamentais à constituição da ordem social."

Os que vêm condenando as políticas de ação afirmativa reivindicam, conforme destaca Grin (2001:183), que "se trate a desigualdade racial no país em seus próprios termos, já que a mera cópia de *policies* produzidas em outras culturas e ordenadas por outras moralidades pode não produzir os benefícios que delas se esperam". Preferem, por isso, "*apostar naquilo que une e não no que separa*" (idem, grifo acrescentado). No lugar da ênfase na consciência racial, a categoria fundamental que utilizam esses críticos da ação afirmativa é a da cidadania

universal como possibilidade e referência à integração justa de todos brasileiros. Tal não implica a desconsideração da realidade marcada pelo acesso desigual aos direitos de cidadania e aos bens públicos. A referência à cidadania universal permanece, contudo, como meta e objetivo (Maggie, 2001b).

III. Conclusões: anti-racismo e solidariedade

A constituição do Estado-nação no Brasil não coincide, como no modelo europeu-ocidental, com a emergência de algum tipo de solidariedade igualitária. A escravidão sobrevive, ainda 66 anos na nação independente e, mesmo depois da abolição, em 1888, não se estabelece o tratamento igualitário dos diferentes grupos de cor que compõem a população brasileira. Assim, até os anos 1930 os ideólogos fundadores da nação, de forma geral, não acreditavam que se pudesse *unir* na mesma comunidade política brancos, indígenas, negros e "mestiços", grupos aos quais eram atribuídas capacidades e faculdades inatas muito distintas. Conforme as ideologias nacionalistas dominantes até essa ocasião era preciso ou manter "as raças inferiores" em condição de subordinação legal ou promover a miscigenação, de modo que as "raças inferiores" desaparecessem. Ou seja, a nação se constitui, nessa primeira fase, como uma comunidade de desunidos e desiguais.

Sob o domínio do discurso da mestiçagem a partir dos anos 1930, as dúvidas sob a possibilidade de unidade da nação cultural e "racialmente" heterogênea são dissipadas, constituindo-se, desde então, um cimento discursivo para uma forte identificação de todos os brasileiros com a nação. Ainda assim, não se pode dizer que a solidariedade entre iguais tenha sido estabelecida nesse período, já que a distribuição de oportunidades sociais continuou fortemente influenciada pelos traços físicos dos cidadãos. O discurso da mestiçagem, portanto, une os brasileiros, sem garantir, contudo, a emergência da nação igualitária.

No momento presente, um conjunto de políticas públicas promete estabelecer finalmente a nação de iguais, no sentido de neutralizar a importância de traços exteriores, como a cor da pele, para o reconhecimento dos méritos individuais. Os críticos dessas medidas entendem, contudo, que políticas baseadas em classificações raciais "separariam" a nação, cujo "mito fundador" é precisamente a inexistência das divisões raciais. Conforme esses críticos, mesmo que as políticas de ação afirmativa produzissem mais igualdade, elas destruiriam a coesão no interior da nação sem concretizar, portanto, o ideal da solidariedade igualitária.

Como as medidas de ação afirmativa são muito recentes, é difícil ainda avaliar se elas, de fato, contribuirão para finalmente construir

a nação de unidos e iguais ou, se ao contrário, produzirão desunião sem corrigir as desigualdades.

Abstratamente, políticas afirmativas, ao atendera diferenciadamente um grupo particular, não ferem o princípio da igualdade e da neutralidade do Estado. Conforme mostramos em outro contexto (Costa / Werle, 2000), valendo-nos da distinção de Forst (1993: 189 ss), a neutralidade do Estado pode ser interpretada sob três perspectivas:

a) neutralidade das conseqüências: as regras estabelecidas têm as mesmas conseqüências para todas as comunidades que compartilham um mesmo sistema político;
b) neutralidade da justificação: os princípios de justiça não podem ser fundados em valores éticos substantivos, mas em conceitos morais universalmente aceitos, portanto, imparciais;
c) neutralidade dos objetivos: o Estado liberal não defende qualquer concepção do bem em detrimento de outras concepções.

Nesses termos, medidas de ação afirmativa que favorecessem os afro-descendentes não estão orientadas pela neutralidade das conseqüências, na medida em que atendem diferenciadamente a um grupo particular. O atendimento prioritário a um grupo, na medida que não represente um privilégio não compromete a legitimidade do Estado liberal, pois pode ser justificado como mecanismo de compensação de desigualdades. Mais importantes são, por isso, a neutralidade da justificação e dos objetivos. As ações afirmativas podem ser justificadas de forma neutra, desde que sua defesa se baseie no princípio do restabelecimento da igualdade de oportunidades, desfigurada pelos preconceitos raciais.

O que é difícil aceitar é o argumento utilizado por alguns defensores dessas políticas quando afirmam que as medidas são necessárias para construir a identidade política dos afro-descendentes. Nesse caso, não se verificaria a neutralidade dos objetivos da ação do Estado, mas sua adesão a uma concepção de bem particular e a imposição autoritária de uma forma cultural de vida específica, qual seja, a sociedade racializada. Isto é, se o Estado adotar medidas de ação afirmativa para construir a identidade política do conjunto dos afro-descendentes não estará sendo neutro em seus obejtivos, fazendo escolhas prévias para os cidadãos.

Também, de forma abstrata, pode-se dizer que as políticas de ação afirmativa, necessariamente, não minam a fonte histórica da solidariedade nacional, assente no mito da democracia racial. Conforme mostram alguns trabalhos recentes, os movimentos anti-racistas não negam, completamente, os ideais da mistura contidos no discurso mestiçagem, mas o usam de maneira variável e crítica, construindo sua identidade no espaço da

"afirmação do contributo do negro para o Brasil e uma etinicização que quer libertar a cultura negra do cadinho da brasilidade – quando este deixa de ser visto como igualitário" (Almeida, 2000; 154, ver também Sansone, 2003). A partir desses estudos, é possível supor que, para seus beneficiários, as políticas de ação afirmativa não representam, necessariamente, a negação da nação que se articula além das divisões raciais. Ao contrário: as políticas de ação afirmativa podem até mesmo servir para mostrar aos afro-descendentes que a superação da discriminação é um ideal compartilhado por todos os brasileiros.

Politicamente mais complicada, parecem-me reações que já podem ser observadas entre críticos dos sistemas de cotas, alguns deles importantes formadores da opinião pública brasileira (Mainardi, 2007; Azevedo, 2007). Para esses críticos, políticas de ação afirmativa são um sistema de criação de privilégios para uma nova elite negra. A reação a essas políticas observada aqui não se baseia no enaltecimento das virtudes da "nação mestiça" e não discriminadora, mas na defesa dos interesses supostamente ameaçados dos brancos[9]. Os avanços das conquistas dos afro-descendentes, quando acompanhados de reações desse tipo, podem efetivamente acirrar as divisões raciais e minar as bases da coesão social no Brasil. Assim, no lugar da solidariedade democrático-igualitária, como aquela que se criou na Europa Ocidental, a luta presente por igualdade acabaria obliterando a solidariedade e as possibilidades da coexistência entre os diferentes grupos de cor.

Em suma, não há ainda elementos para prever com segurança em que medida as políticas que vêm sendo implementadas no Brasil afetarão os padrões de solidariedade e coesão existentes. Se delas nascerá uma sociedade mais coesa e mais igualitária ou, ao contrário, um país mais desigual e fragmentado é algo que depende ainda de disputas políticas que se encontram em pleno andamento.

Referencias bibliográficas

Almeida, Miguel V. (2000): *Um mar da cor da terra. Raça, cultura e política da identidade*. Oieieras: Celta.

Azevedo, Reinaldo (2007): "O movimento dos Sem-Bolsa". *Veja*, Ed. 2020, 08/08/2007, pp. 106-107.

Brunkhorst, Hauke (2002): *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft.* [Solidariedade. Da amizade cívica à comunidade legal global]. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Chakrabarty, Dipesh (2000): *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference.* Princeton: Princeton Univ. Press.

Costa, Sérgio / Werle, Denilson L. (2000): "Reconhecer as diferenças: Liberais, comunitaristas e as relações raciais no Brasil". In Avritzer, Leonardo / Domingues, J. Maurício (org.): *Teoria social e modernidade no Brasil.* B. Horizonte, Editora UFMG.

Costa, Sérgio/ Gurza L., Adrián (2006): Cohesión social y coexistencia intercultural en América Latina. In: Cotler, Julio (Org.). *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos Ediciones, pp. 247-279.

Costa, Sérgio (2002): *As cores de Ercília. Espaço público, democracia, configurações pós-nacionais.* Belo Horizonte: Editora UFMG.

Costa, Sérgio (2006a): *Dois Atlânticos. Teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo.* Belo Horizonte: Editora UFMG.

Costa, Sérgio (2006b): "Sociology and transnational contexts of agency: Lessons from the Black Atlantic." In Costa, S. / Domingues, J. Maurício / Knöbl, Wolfgang / Silva, Josué P. (orgs.): *Decentring Sociology: The Plurality of Modernity.* Munique / Mering: Hampp.

Costa, Sérgio (2007a): "Imigração no Brasil e na Alemanha: contextos, conceitos, convergências". *Martius-Staden-Jahrbuch Staden 2007* (no prelo).

Costa, Sérgio (2007b): "Ein Ort für den schwarzen Körper: Antirassismus in Brasilien". In: Diehl, Paula/ Koch, Gertrud: *Inszenierungen der Politik*, Fink Verlag (no prelo).

Carneiro, M. Luíza. (1990): "Sob a máscara do nacionalismo. Autoritarismo e anti-semitismo na Era Vargas (1930-1945)". *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 1, no. 1, p. 23-40.

Davis, Darrién J. (1999): *Avoiding the Dark – Race and the Forging of National Culture in Modern Brazil.* Aldershot, Ashgate Publishing.

Forst, Rainer (1993): "Kommunitarismus und Liberalismus: Stationen einer Debatte" [Comunitarismo e Liberalismo: Estações de um debate]. In: Honneth, Axel (org.): *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften* Frankfurt/M, Campus.

French, John (2000): "The Missteps of Anti-Imperialist Reason: Bourdieu, Wacquant and Hanchard's 'Orpheus and Power'". *Theory, Culture and Society*, vol. 17, no. 1, 107-128.

Freyre, Gilberto (1999): *Casa Grande e Senzala.* São Paulo/Rio Janeiro: Record, 36a. edição.

Fry, Peter H. (2001): "Feijoada e soul food 25 anos depois". In Estenci, Neide et. al. (org.): *Fazendo Antropologia no Brasil.* Rio de Janeiro, DP&A, pp. 35-56.

Fry, Peter H. (2005): *A Persistência da Raça: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África Austral.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Grin, Monica (2001): "Esse ainda obscuro objeto de desejo, Políticas de ação afirmativa e ajustes normativos: o seminário de Brasília". *Novos Estudos*, no. 59, pp. 172-192.

Guimarães, Antônio S. (1999): *Racismo e Anti-Racismo no Brasil.* R. Janeiro, Ed. 34.

Guimarães, Antônio S. (2000): "Prefácio". In Guimarães, A. S. / Huntley, L. (orgs.): *Tirando a Máscara. Ensaios sobre o racismo no Brasil.* São

Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 11-30.
Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays.* [A constelação pós-nacional. Ensaios políticos].Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (2005): *Zwischen Naturalismus und Religion.* [Entre naturalismo e religião]. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
Hofbauer, Andreas (2006): Hofbauer, Andreas (2006): *Uma história de 'branqueamento' ou o 'negro' em questão.* São Paulo: UNESP.
Jaccoud, Luciana & Beghin, Nathalie (2002): *Desigualdades raciais no Brasil. Um balanço da intervenção governamental.* Brasília: IPEA.
Krieger, Heinrich (1940): "Die Rassenfrage in Brasilien". *Archiv für Rassen- und Gesellschaftsbiologie.* Vol. 34, no. 1, pp. 9-56.
Maggie, Yvonne (2001a): "Fetiche, feitiço, magia e religião". In. In Estenci, Neide et. al. (org.): *Fazendo Antropologia no Brasil.* Rio de Janeiro, DP & A, pp. 58-73.
Maggie, Yvonne (2001): "Os novos Bacharéis. A experiência do Pré-Vestibular para Negros e Carentes". *Novos Estudos*, no. 59, pp. 198-202.
Mainardi, Diogo (2007): "Dois pesos para dois 'crioulos'". *Veja*, Ed. 2006, 11/07/2007.
Martinez-Echazábal, Lourdes (1998): "'Mestizaje' and the Discourse of National/Cultural Identity in Latin America, 1845-1959". *Latin America Pesrpectives*, Issue 100, vol. 25, no. 3, p. 21-42.
Nina Rodrigues, Raimundo (1935): *Os africanos no Brasil.* S. Paulo, Cia Editora Nacional, 2a. ed.
Nina Rodrigues, Raimundo (1938): *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil.* São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 3ª. ed.
Oliveira Vianna, Francisco J. (1923): *Evolução do povo brasileiro.* São Paulo: Monteiro.
Pena, Sérgio D.J.; Carvalho-Silva, Denise R.; Alves-Silva, Juliana; Prado, Vânia F.; Santos, Fabrício R. (2000): "Retrato Molecular do Brasil". *Ciência Hoje*, Vol. 27, no. 159, S. 16-25.
Pinheiro, Luana/Fontoura, Natália/Prata, Ana Carolina/Soares, Vera (2006): "Retrato das Desigualdades - 2ª edição". Brasília: UNIFEM/IPEA.
Randeria, Shalini (2005): "Verwobene Moderne: Zivilgesellschaft, Kastenbindungen und nicht staatliches Familienrecht im (post)kolonialen Indien." In: Brunkhorst, Hauke/Costa, Sérgio (Ed.): *Jenseits von Zentrum und Peripherie: Zur Verfassung der fragmentierten Wertgesellschaft.* Munique/Mering: Hampp, pp. 169 – 196.
Reichmann, Rebeca (1999) : „Introduction". In Reichmann, R. (org.): *Race in contemporary Brazil. From Indifference to Inequality* . Pensylvania Univ. , pp. 1-35.
Röhrig-Assunção, Matthias (2005): *Capoeira. The History of an Afro-Brazilian Martial Art.* Londres/Nova Iorque: Routledge.
Romero, Sylvio (1906): *A América Latina (Analyse do livro de igual título do Dr. M. Bomfim).* Porto: Livraria Chardron de Lello & Irmão Editores.
Romero, Sylvio (1953, orig. 1888): *História da literatura brasileira.* Rio de Janeiro: José Olympio.
Sansone, Livio (2003): *Blackness without Ethnicity. Constructing Race in Brazil.* Londres: Palgrave Macmillan.
Schwarcz, Lilia M. (1993): *O espetáculo das raças.* São Paulo: Cia das Letras.
Schwartzman, Simon/Bomeny, Helena M. B. /Costa, Vanda M. R. (1984): *Tempos de Capanema.* São Paulo/Rio de Janeiro: EDUSP/ Paz e Terra.
Senkman, Leonardo (1997): "La lógica populista de la identidad y alteridad en Vargas y Perón: Algunas implicaciones para los immigrantes". *Cuadernos Americanos*, no. 66, pp. 130-152.
Silvério, Valter R. (2002): "Ação afirmativa e combate ao racismo institucional no Brasil". *Cadernos de Pesquisa,* no.117, p. 219-246.
Silvério, Valter Roberto (2003): "Os caminhos do anti-racismo na construção da democracia brasileira". *Teoria & pesquisa*, no. 42-43, p. 27-40.

Turra, Cleusa/ Venturi, Cleusa (1995): *Racismo Cordial*. São Paulo: Ática.
West, Cornel (1995): "Affirmative Action in Context." In Curry, George E. (ed.): *The Affirmative Action Debate*. Cambridge, Mas.: Perseus, pp. 31-35.

Notas

1 Não existe unanimidade na nomenclatura usada para se referir à população de pele escura no Brasil. Os movimentos sociais anti-racistas se referem ora a afro-descendentes, ora a negros. O censo populacional adota duas categorias: pretos e pardos; e, mesmo os documentos oficiais que regulamentam as políticas de ação afirmativa se referem aos beneficiários dessas medidas indiferenciadamente como afro-descendentes, negros ou pretos e pardos (Textos das diferentes resoluções encontram-se em Jaccoud / Beghin 2002: Anexo I, ver também Costa 2007b).

2 As referências ao substantivo raça e aos adjetivos dele derivados, além de expressões correlatas como ariano, mestiço, degeneração ou regeneração racial reproduzem aqui o vocabulário dos debates da época. Já, há alguns anos, a pesquisa genética mostrou que, do ponto de vista biológico, não há elementos que possibilitem agrupar traços fenotípicos como a cor da pele, o tipo de cabelo, o formatos do nariz, etc. em grupos raciais distintos geneticamente. No uso que se faz dessas expressões, ainda hoje, se trata de classificações culturais arbitrárias que, como se sabe, podem, em virtude do preconceito existente, apresentar conseqüências importantes para a distribuição das oportunidades sociais, bem como para as relações cotidianas (ver Costa 2006a).

3 Por ocasião da proclamação da República em 1889, o Brasil contava com cerca de 14.333.000 habitantes, distribuídos, conforme o censo de 1890 da seguinte maneira: indígenas 440.000, brancos 6.302.000, pretos 2.098.000, pardos 5.934.000. No período entre 1851-1960, o Brasil recebeu aproximadamente: 1.732.000 imigrantes provindos de Portugal, 1.619.000 da Itália, 694.000 originários da Espanha, 250.000 da Alemanha, 229.000 do Japão (cf. Pena et al. 2000). Entre 1551 e 1860 aportaram no Brasil cerca de 4.029.800 africanos escravizados, mais de 40% dos pouco mais de 10 milhões de africanos trazidos para o conjunto das Américas no âmbito do tráfico negreiro (ver Alencastro 2000, p. 69). Conforme o último censo realizado em 2000, os habitantes brasileiros eram compostos de: indígenas, 734.000; brancos, 91.298.000; pretos, 10.554.000; pardos, 63.318.000; amarelos (isto é, asiáticos): 762.000 (cf. www.ibge.gov.br, acessado em 25/04/2007)

4 Ainda que Nina Rodrigues tenha tido muitos seguidores no Brasil, esses procuraram livrar a obra do autor da influência marcadamente racista. De fato, as idéias do autor só viriam a ser subscritas em toda sua plenitude, décadas mais tarde, pelo pesquisador nazista Heinrich Krieger (1940), para quem Nina Rodrigues foi o único pensador brasileiro a aceitar a evidência de que são necessárias intervenções legais que garantam o tratamento diferenciado no plano político e jurídico das várias "raças". Em sua reconstrução do debate em torno do racismo científico no Brasil, Krieger se mostra enfático em condenar todas as vertentes que preconizavam a "mistura de raças", insistindo no risco da degeneração e afirmando que a mistura não levaria a um paulatino branqueamento, mas a um rápido escurecimento da população.

5 A comparação de Senkman (1997: 133ss) entre o varguismo e o peronismo é esclarecedora para mostrar como a lógica identitária em ambos os casos não "buscava excluir, mas integrar todos os agregados ao povo para redefinir a nova nação". Assim, se incluem, no caso brasileiro, na nova identidade nacional "as massas urbanas de cor" tratadas pelas oligarquias do café, na República Velha, como "um Outro no interior da nação" (p. 133).

6 Em várias manifestações públicas, programas de governo e projetos de lei, o principal formulador da ideologia varguista, o ministro da Educação Gustavo Capanema, buscava assegurar que a

mulher não extrapolasse seus papéis de mãe e esposa, de sorte a garantir a estabilidade do núcleo familiar. Assim, seu Plano Nacional de Educação de 1937 propõe um currículo de ensino médio especial para meninas entre 12 e 18 anos e que se destinava a prepará-las para "a vida no lar". De forma similar, o estatuto da família, também idealizado por Capanema, determinava em seu artigo 13 que "às mulheres será dada uma educação que as torne afeiçoadas ao casamento, desejosas da maternidade, competentes para a criação dos filhos e capazes da administração da casa" (Schwartzman et alii 1984, p. 112). O artigo 14, por sua vez, definia que "não poderão as mulheres ser admitidas senão aos empregos próprios da natureza feminina, e dentro dos estritos limites da convivência familiar" (idem)

7 PL 213/2003, Cap. 1, art. 11, disponível em: http://www.educafro.org.br/seppaa/downloads/Estatuto20da20Igualdade20Racial.pdf, acessado em 31/07/2007..

8 Ver http://www.lppuerj.net/olped/documentos/1745.pdf, acessado em 20/06/2007

9 Esse tipo de "oposição neo-conservadora" (West 1996) às políticas de ação afirmativa foi bastante estudado nos Estados Unidos, onde se observe a articulação de uma nova "whiteness", isto é, a afirmação da identidade política como cidadão branco. Até recentemente, a crítica aos movimentos anti-racistas no Brasil era sempre baseada na idéia de que, no Brasil, classificações raciais não existem já que se trata de uma "nação genuinamente mestiça". Hoje, com os avanços das políticas afirmativas, começa a se construir no Brasil um discurso político muito próximo ao modelo americano da "whiteness", conforme mostra o exemplo abaixo:

"É ela [a classe média] hoje o verdadeiro 'negro' do Brasil: paga impostos abusivos; não utiliza um miserável serviço do estado, sendo obrigada a arcar com custos de saúde, educação e segurança [...] e, porque não lembrar?, ninguém a protege: estado, ONG, igrejas, nada..." (Azevedo 2007: 106).

Mónica Serrano
Centro de Estudios Internacionales
de El Colegio de México

México: narcotráfico y gobernabilidad

Resumen:
Este ensayo analiza las diferentes maneras en las que el Estado mexicano ha lidiado con el problema del narcotráfico. El texto explora la evolución de las respuestas del Estado ante un mercado a la vez cambiante y en expansión. El análisis revela la evolución aparente de un mercado "regulado" directamente por y desde las estructuras del Estado a un mercado criminal "privatizado". Dicha evolución es el resultado de la erosión de las normas y reglas no escritas que durante décadas permitieron al Estado sujetar, controlar y reglamentar el comportamiento de las organizaciones criminales. En las fisuras de la capacidad de regulación del mercado criminal coinciden cuatro factores: la brutal expansión del mercado —asociada al surgimiento de una economía de tránsito de cocaína—, el endurecimiento de la diplomacia anti-narcóticos en EEUU, la atonía económica y la apertura política en México. En esta transición, el rasgo más característico ha sido el repliegue de las agencias del Estado y el consecuente surgimiento de ejércitos y guardias privadas de protección. El resultado más visible de estos cambios ha sido un incremento notable e indiscriminado en los umbrales de violencia que hoy acompañan a las actividades del narcotráfico en México.

Palabras clave:
Narcotráfico, drogas, criminalidad, gobernabilidad, Estado, México

Abstract:
This essay analyses the different ways through which Mexican State has been fighting drug-trafficking. The paper studies the evolution of State responses to a market that has been changing and expanding. Apparently, as the analysis reveals, there has been an evolution from a market "ruled" directly by and from State structures towards a "privatized" criminal market. This evolution is directly related with the erosion of the unwritten norms and rules that have allowed the State for decades to control criminal organizations' behaviour. This decrease in State capacity to regulate criminal markets - linked to an emerging cocaine transit economy-, the increasing firmness of US antinarcotics diplomacy, the economical lethargy and the political opening of Mexico. The

main characteristic of this transition has been the withdrawal of state agencies that has allowed the surge of private armies and guards. As the main result of this process, violence thresholds related with drug trafficking in Mexico have increased significantly.

Keywords:

Dug-trafficking, drugs, criminality, governance, State, Mexico

Resumo*:*

Este ensaio analisa as diferentes formas nas quais o Estado mexicano lidou com o problema do narcotráfico. O texto explora a evolução das respostas do Estado ante um mercado ao mesmo tempo flutuante e em expansão. A análise revela a evolução aparente de um mercado "regulado" diretamente pelas e desde as estruturas do Estado a um mercado criminoso "privatizado". Dita evolução é o resultado da erosão das normas e regras não escritas que durante décadas permitiram ao Estado sujeitar, controlar e regulamentar o comportamento das organizações criminosas. Nas fissuras da capacidade de regulamentação do mercado criminoso coincidem quatro fatores*:* a brutal expansão do mercado –associada ao surgimento de uma economia de passagem de cocaína–, o endurecimento da diplomacia anti-narcóticos nos EUA, a atonia econômica e a abertura política no México. Nesta transição, o traço mais característico foi à retirada em ordem de tropas das agências do Estado e o conseqüente surgimento de exércitos e guardas privadas de proteção. O resultado mais visível destas mudanças foi um aumento notável e indiscriminado nos umbrais de violência que hoje acompanham às atividades do narcotráfico no México.

Palavras chave:

Narcotráfico, drogas, criminalidade, governabilidade, Estado, México.

Mónica Serrano
Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México

México: narcotráfico y gobernabilidad

¿Cuál ha sido el papel que el Estado ha desempeñado en el mercado ilícito de drogas? Aunque el surgimiento del mercado ilícito de drogas en México estuvo estrechamente ligado con la introducción y ejecución de las políticas prohibicionistas en EEUU, desde sus albores quienes reclamaban la representación del Estado participaron directamente en su control y regulación. En este ensayo analizo las diferentes maneras en que el Estado mexicano ha lidiado con el problema del narcotráfico. Con ese fin, exploro la evolución de las respuestas del Estado, ante un mercado, a la vez cambiante y en expansión. El estudio dejará ver la aparente evolución de un mercado regulado directamente por y desde el Estado a un mercado criminal privatizado, no del todo diferente de aquél que prevaleció en Colombia en la década de los noventa.

El narcotráfico es una de las muchas actividades que forman parte del crimen empresarial ilegal. En esta actividad criminal organizada, los bienes y servicios que se intercambian son ilegales —ya sea por su propia naturaleza, o en virtud de los medios que se utilizan— pero hay también una dosis importante de consentimiento. Aunque aquí reside la diferencia fundamental entre crimen organizado y criminalidad común, vale la pena recordar que el crimen es un concepto legal. En efecto, al establecer lo que constituye un delito, la ley define y configura esferas de franca ilegalidad, y en ocasiones también zonas de ambigüedad. Se podría evocar esta ambigüedad en la relación del Estado con la ley y entre ésta y la sociedad. Lo que es importante subrayar es que las decisiones del Estado —ya sea que hablemos de la extracción de pagos e impuestos, la regulación, la prohibición o la omisión— influyen,

configuran y hasta determinan la incidencia de la actividad delictiva y criminal organizada.

La prohibición, más que ninguna otra forma de intervención estatal, tiene un efecto desestabilizador sobre toda la esfera de lo ilegal. Cuando el Estado prohíbe el comercio de determinados bienes y servicios, sin contar con el respaldo efectivo de la sociedad, no sólo crea mercados ilegales sino que abroga de facto la imposición de muchas otras leyes reglamentarias en esas esferas económicas ilícitas. En otras palabras, prohibiendo determinadas actividades y transacciones, el Estado renuncia a muchos de sus poderes reglamentarios. La prohibición está en el meollo del narcotráfico y del crimen transnacional organizado. Lo que aquí está en discusión es cómo los Estados y los políticos estructuran, con base en la prohibición y las variaciones –internas y externas en su cumplimiento– el entorno básico dentro del que operan y, en ocasiones, florecen actores criminales transnacionales. "Crimen transnacional organizado" es por tanto una proposición que implica, también, una opinión sobre la política internacional de prohibición.

En efecto, en el conjunto de elementos que influyen en la actividad criminal empresarial encontramos factores de índole tanto interna, como externa. Entre los primeros, está desde luego, la prohibición misma, pero también la organización y fuerza del Estado de quien depende, en última instancia, su cumplimiento. Para muchos observadores, allí donde el sistema judicial se niega o no puede ejercer su autoridad, el riesgo de que grupos criminales organizados se desarrollen, aumenta considerablemente. En la práctica, las políticas de prohibición pueden agravar la difícil situación de un Estado generando vacíos de poder, condiciones de anarquía y el desarrollo de sistemas privados de justicia y/o protección. En el ámbito externo, los factores determinantes son aquellos que se desprenden de las presiones hegemónicas a favor de la prohibición coercitiva y los que resultan de los desfases y asimetrías entre diferentes sistemas legales. En efecto, las variaciones en la definición sustantiva de lo que constituye un delito y/o en los niveles de cumplimiento de la ley han dado lugar a importantes incentivos y oportunidades para la actividad criminal transnacional[1].

La premisa que guía este análisis es que las respuestas que el Estado despliega tienen repercusiones directas en el comportamiento de los actores criminales y, por consiguiente, en los niveles de estabilidad política. Me propongo, pues, explorar la trayectoria y evolución de las respuestas del Estado mexicano al fenómeno del narcotráfico. Como se apreciará en las páginas que siguen, la nota característica de esta evolución ha sido el ascenso y caída de un mercado regulado desde las estructuras del estado y la transición hacia un mercado que se antoja "privatizado". En este mercado, el rasgo característico no sólo ha sido la creciente y feroz competencia entre las organizaciones crimina-

les, sino la transferencia del control y protección de la industria clandestina de las agencias del Estado a manos de guardias y ejércitos privados. En esta transición, el factor determinante ha sido la erosión de la capacidad de mediación y regulación de las estructuras estatales, resultado del repentino ensanchamiento del mercado ilícito y del consecuente debilitamiento del aparato coercitivo del Estado y agravada también por las secuelas de la transición del autoritarismo a la democracia.

Para los propósitos del presente ensayo se entiende por regulación aquella acción estatal que ha buscado sujetar, controlar y reglamentar el comportamiento de los empresarios criminales a una serie de normas y reglas. Aunque sus objetivos pueden ser múltiples, en la experiencia mexicana el objetivo fundamental de esta regulación ha sido la contención de los efectos más perniciosos del mercado ilícito de las drogas. Esta regulación —o estrategia de contención y coexistencia, como también ha sido llamada— puede, pues, definirse como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones entre las agencias estatales y las organizaciones criminales que ha tenido como objetivo: la contención de los impulsos intervencionistas de EEUU; la preservación de un mercado contenido y en manos de nacionales y la protección del Estado de los efectos más nocivos del mercado ilícito, entre los que, desde luego, sobresalen, la violencia y la corrupción[2].

El sistema de regulación propuesto por esta visión se basa en la premisa de que la respuesta al problema de las drogas por la sola vía de la prohibición no sólo es impracticable, sino contraproducente. Esta vertiente entiende la tensión entre la prohibición y su cumplimiento como algo inevitable[3]. Por consiguiente, las regulaciones que encontramos en este sistema no sólo han propuesto lidiar con esta tensión, sino que han buscado, también, sujetar a un mercado indomable. Durante un largo período, y a diferencia de lo que habría de ocurrir después, la presencia de un acuerdo tácito entre autoridades estatales y organizaciones criminales proveyó una fórmula que permitió al Estado mexicano asegurar sus objetivos e impedir, a la vez, la consolidación del narcotráfico como un poder autónomo. Aunque el contenido específico de la regulación varió con el tiempo, como se mostrará en las siguientes páginas, la presencia de acuerdos de reciprocidad y la acción de un conjunto de normas —formales e informales— no sólo permitió a autoridades y criminales convivir en relativa armonía, sino que dio lugar a un modo de relación muy distinto a aquél que prevalecería a partir de los años ochenta.

La dimensión transnacional

El narcotráfico aparece en México como un fenómeno claramente asociado con la organización de un contrabando, destinado funda-

mentalmente a satisfacer la demanda de importadores y consumidores de sustancias que habían sido ya prohibidas en EEUU. Pero en la historia del narcotráfico en México no sólo pesarán los incentivos asociados a los controles impuestos al mercado estadounidense, sino también las presiones ejercidas por una diplomacia agresiva a favor del estricto control y fiscalización de sustancias narcóticas.

En la disposición mostrada por las repúblicas latinoamericanas para suscribir estas obligaciones internacionales podemos encontrar el deseo de apuntalar la frágil autoridad de sus estados, asediada por igual por desafíos internos como amenazas externas[4]. Además, al paso de los años, la puesta en marcha de estas obligaciones se convertiría también en un instrumento útil en manos de gobiernos también ávidos de recursos. En la ejecución y fiscalización de estas obligaciones el gobierno mexicano encontró un arma poderosísima que le permitió premiar y acrecentar los ingresos de sus seguidores y disciplinar a sus adversarios políticos.

A medida que los controles se intensificaron, las oportunidades para el contrabando se multiplicaron. Así, a escasos años de la promulgación del Acta Harrison de 1914 en EEUU, sus consecuencias se mostraron con especial y trágica claridad e incluyeron la reclasificación de adictos en criminales y el posicionamiento de México en un boyante circuito ilegal de drogas ilícitas[5]. En este proceso, tan importante como la geografía, fue el creciente cerco impuesto en EEUU a la producción y consumo de estas sustancias y la más lenta pero progresiva intensificación de los controles en México.

El aumento en la demanda de opiáceos en EEUU —asociada a su vez a los efectos de la primera guerra mundial— se tradujo en un incentivo importante para su producción en México[6]. Al inicio de los años veinte, los agentes del tesoro estadounidense no sólo advertían de un incremento notable en el tráfico clandestino, sino que reconocían su incapacidad para contener el flujo ilegal de opiáceos. Lo que estas autoridades omitieron añadir, es que el aumento en el tráfico clandestino se debía, en buena medida, a la puesta en práctica de las nuevas políticas de control y fiscalización. El cumplimiento progresivo de la prohibición acarreó consecuencias en ambos lados de la frontera; aunque el aumento en el precio de estas sustancias buscó disuadir a los consumidores estadounidenses, otorgó un incentivo poderoso a empresarios dispuestos a asumir el riesgo de la oportunidad.

Poder político y narcotráfico

En la historia del narcotráfico en México podemos advertir el peso de factores tanto externos, como internos. Al inicio, como ahora, el corazón del negocio se encontró al otro lado de la frontera. La evolución del negocio, sin embargo, no dependió exclusivamente del

mercado emergente en EEUU, sino también de las condiciones internas que imperaron en México.

En las primeras décadas (1914-1920) una figura dominaría el escenario, el coronel, político regional y empresario criminal, Esteban Cantú. Con un ejército personal de 1.800 hombres y protegido por una geografía inhóspita, Cantú aseguró el control político y militar de Baja California Norte y se apoderó de una tajada importante del flujo ilícito de drogas. Las arcas de su gobierno se beneficiaron de las "cuotas" pagadas por comerciantes de opio. Si bien parte del opio era producido localmente, una buena cantidad provenía de Asia para ser refinado y re-exportado a EEUU[7]. En aquél entonces, el grueso de la actividad ilícita se concentraba en la producción y tráfico de opio.

Las actividades que florecieron al amparo de la prohibición despertaron suspicacias en ambos lados de la frontera. Por un lado, la intensificación de los controles en EEUU detonó un verdadero "boom" del vicio en las ciudades fronterizas con México. El número de turistas aumentó de manera notable, de 14.130 en 1919 a 418.735 un año después, impulsado por la prohibición del consumo de sustancias alcohólicas[8]. Este "boom" no sólo permitió la obtención de enormes recursos, sino que ofreció una base para la autonomía local y regional. Ya en 1919, un agente del tesoro estadounidense afirmaba que el contrabando de opio se había convertido en un negocio multimillonario en México[9]. No debe extrañar, pues, que todavía endeble gobierno central tuviera razones para actuar y prohibir la importación de opio a partir de 1916. Tras esta decisión podemos ver el ánimo de un gobierno para mantenerse en pie, extender su control territorial, contener el flujo de armas a través de la frontera y dispuesto a apuntalar la relación con Washington con gestos simbólicos. En efecto, aunque varias repúblicas latinoamericanas habían ya firmado la Convención de 1912, para 1916, sólo México había impuesto algún tipo de restricciones a estas actividades[10].

Como sabemos, la prohibición no condujo de inmediato a su cumplimiento. Los síntomas de inestabilidad crónica y anarquía continuaron poniendo en duda la autoridad del gobierno central y ayudaron, también, a disipar las presiones diplomáticas para su acatamiento. El feudo de Esteban Cantú no sólo no se apartó de la regla, sino que fue sintomático de la fragmentación política-militar que acompañó a esta etapa de la revolución. Con frecuencia, los bandidos se reciclaron como rebeldes políticos y las facciones en pugna encontraron en este comercio ilícito una fuente importante de financiamiento[11]. En esos años, en la aún lenta pero constante expansión del cultivo del opio y de la marihuana se irían tejiendo lazos cada vez más estrechos entre un mercado ilícito en expansión y una clase política, en ascenso.

La prohibición y los cimientos del modelo regulador

En el surgimiento y evolución del modelo regulador coinciden dos variables fundamentales: la gradual centralización de la autoridad del Estado y la intensificación de las presiones externas e internas a favor del cumplimiento de la prohibición. En ambos procesos se irían acomodando las piezas de un sistema de regulación estatal del mercado ilícito de drogas. Mientras las presiones externas buscaban el cumplimiento irrestricto de la prohibición, las presiones internas condujeron a su acatamiento intermitente y selectivo y, en última instancia, al surgimiento de un modelo regulador y de contención anclado en la incipiente estructura estatal.

La relación entre la dimensión externa de la prohibición y la acción estatal dio lugar a un proceso complejo y no siempre terso. En un inicio, la aplicación selectiva de la prohibición fue más resultado de la debilidad, que de la falta de voluntad política de la autoridad central. Sin embargo, al paso de los años, en el precario cumplimiento de la prohibición va a ser cada vez más notorio el afán de lucro y la presencia de arreglos y componendas políticas.

Estas fisuras, que con frecuencia se observaron en el cumplimiento de la prohibición pronto agitaron el interés y la presión de Washington. A medida que la década de los veinte avanza podemos observar una aparente confluencia entre la diplomacia antinarcóticos estadounidense y la evolución de la legislación contra las drogas en México[12]. El ascenso de la prohibición comienza con las restricciones impuestas a la importación de opio y para 1926 estas se extienden al cultivo y comercialización de dos productos: la marihuana y el opio. Para 1929 no sólo las exportaciones de marihuana, opio y heroína habían sido prohibidas, sino que la legislación penal federal contemplaba también, severas sanciones contra quienes participaran en la producción y el tráfico ilícito de drogas[13].

El gobierno suscribió, con estas modificaciones a sus leyes, los compromisos de un régimen internacional en ciernes, pero sin contar con una capacidad real para respaldarlos. En efecto, si la modernidad de un Estado se define en términos de la presencia de estructuras e instituciones a través de las cuales la autoridad central hace llegar los dictados de su gobierno a las regiones más distantes, en el México de ese momento, no encontramos mayores indicios que nos permitan hablar de un Estado moderno. No existía un aparato administrativo, ni un andamiaje institucional capaz de controlar el territorio nacional o el movimiento a través de sus fronteras y no existía tampoco, la capacidad para reclamar de manera efectiva el monopolio –legítimo o no– de la violencia[14].

En otras palabras, no existía una autoridad central a la vez previsible y eficaz que garantizara el acatamiento de las nuevas regulaciones para el control de la producción y el tráfico de drogas. En este caso, como en el de tantas otras

leyes, en México prevaleció la vieja usanza del se acata —o se obedece— pero no se cumple[15].

A pesar de los progresos de la centralización, no sería sino hasta finales de la década de los treinta, que el punto de gravedad político y militar comenzaría a migrar de las regiones al centro. En efecto, la violencia no menguó y fue sólo con el pacto político de 1928-29 que se abrió paso a la gradual centralización política y militar en México. La expansión de la economía ilícita de las drogas en esas décadas, no fue pues ajena o contraria, sino concurrente a la fragmentación política y militar del país. Pero a esto habría desde luego que añadir, la oportunidad de mercado creada por el endurecimiento progresivo de la prohibición en EEUU.

La expansión y dispersión geográfica de los cultivos de marihuana y amapola en México va asociada con la extinción de la producción estadounidense de heroína. Estos hechos parecen sugerir que la debilidad o ausencia de controles internacionales efectivos a la producción y el tráfico de drogas ilícitas, propiciaron oportunidades de lucro para aquellos proveedores dispuestos a suministrar la sostenida demanda clandestina de drogas en EEUU[16].

Al paso del tiempo, la falta de capacidad o de voluntad del gobierno central para cumplir sus compromisos internacionales acarrearía graves consecuencias para el país. En el saldo negativo de este creciente desfase entre la norma y su cumplimiento, no sólo advertimos el daño a la relación entre México y EEUU, sino también la gradual consolidación de un modelo de regulación del crimen por parte del Estado.

La evidencia disponible sugiere que las relaciones entre el mundo criminal y la clase política en ascenso no sólo fueron reguladas desde el ámbito local, sino organizadas en torno a funciones establecidas. Gracias a las investigaciones de Walker y de Astorga, hoy sabemos que algunas autoridades locales no sólo toleraron, sino que regularon y/o protegieron las actividades criminales a cambio de beneficios económicos y de la subordinación política de los nuevos empresarios criminales.

En este sistema de regulación en ciernes, el referente más importante sería el tipo de relaciones simbióticas, a partir de las cuales políticos y empresarios criminales buscaron favorecerse mutuamente. Estas relaciones de explotación de élite —*elite exploitative*, como las llama Lupsha— abrieron un espacio considerable para aquéllos políticos dispuestos a medrar en las negociaciones con criminales[17]. Esta lógica de reciprocidad no sólo normaría las relaciones entre políticos y empresarios criminales, sino que ayudaría a establecer las bases de un sistema de regulación estatal del mercado criminal[18].

Debe ser claro, sin embargo que esta no era una situación exclusivamente regional. En efecto, los vínculos entre el mundo político y el mundo ilícito de las drogas no fueron sólo típicos del poder local, sino que se extendieron gradual, pero sostenidamente hacia el ámbito federal, contaminando a su paso la relación con

Washington.[19] Para mediados de los treinta agentes del tesoro estadounidense participaban en misiones secretas destinadas a investigar ya la organización de la producción y del tráfico de drogas en México[20].

El problema era simple y sin solución aparente: la prohibición impuesta del lado estadounidense resultó extraordinariamente lucrativa del lado mexicano. Aunque las autoridades mexicanas hicieron suya la prohibición, su acatamiento se topó con serias dificultades. No sólo había obstáculos que frenaban y entorpecían el cumplimiento de la norma, sino que el Estado quedó arrinconado y sin mucho margen de maniobra.

Es cierto que la política de la "buena vecindad" pudo haber frenado los impulsos más agresivos de la diplomacia antinarcóticos estadounidense. Sin embargo, para 1935 mientras en Washington se gestaba una nueva campaña contra México, acusándole de actuar como granero del narcotráfico, la consideración por parte de las autoridades mexicanas de medidas médicas y preventivas sería un indicio claro de la creciente distancia que se abría entre las perspectivas de ambos países sobre revesado problema de las drogas.

Ante la realidad de enclaves ilícitos y la presión de las madres de cerca de diez mil adictos, las autoridades federales, encabezadas por Leopoldo Salazar Viniegra juzgaron conveniente la creación de un monopolio estatal y el establecimiento de clínicas de tratamiento. La respuesta de Washington no se hizo esperar; el programa de tratamiento médico fue rápidamente clausurado y el doctor Salazar Viniegra removido.

La presión de Washington tendría consecuencias decisivas en los años futuros y fue particularmente tangible en la decisión precipitada del gobierno mexicano de abandonar la idea de un monopsonio estatal. Un instrumento que no sólo le hubiese permitido lidiar con los problemas de adicción, sino contener y regular el ímpetu del pujante comercio ilícito de narcóticos[21].

La determinación de Washington para someter a México y fijar los términos de sus políticas antidrogas contrasta con la imposibilidad de actuar ante el auge de economías de drogas ilícitas en Centroamérica. Allí las condiciones de anarquía e inestabilidad impidieron a Washington imponer sus preferencias hegemónicas[22].

Es cierto que el lento proceso de centralización política y la modernización económica irían creando las condiciones para sujetar y controlar los enclaves ilícitos regionales. Pero también lo es que el control central y federal del narcotráfico no siempre pudo actuar como un mecanismo automático y que se desarrollaría a la vez junto y contra los intereses particulares y regionales. En otras palabras, mediando entre la legalidad y la necesidad política.

La posguerra: *A touch of evil*

En México, la segunda guerra mundial se convirtió en el motor, si no en la causa de la expansión del cultivo de amapola en los estados del norte. Mas allá de la discusión larga y reiterada acerca de si Washington solicitó o no a las autoridades mexicanas la expansión del cultivo "legal" de amapola, lo que es claro es que la diplomacia antinarcóticos estadounidense de esos años no se caracterizó por su congruencia o consistencia. Las fuentes de abastecimiento en Europa y Asia se fueron cerrando, mientras la multiplicación de bajas y heridos disparó la demanda de morfina. Ante las circunstancias, Henry Anslinger no sólo se vio obligado a aceptar que el opio y a la marihuana eran fundamentales para la defensa nacional de EEUU, sino a autorizar el cultivo de amapola bajo "licencia" estatal en Norteamérica[23]. Oficial o no, lo cierto es que la visita de Benjamin "Bugsy" Siegel a México fue interpretada como una misión para persuadir a políticos mexicanos de las ventajas y/o "necesidad" de aumentar los cultivos de amapola.

Fue así como el esfuerzo bélico hizo su contribución a la expansión de la economía ilícita de las drogas en México. En efecto, el impacto de la guerra trajo consigo una expansión sin precedentes del cultivo de amapola en este país. Aunque el grueso de esta agricultura se concentró en el estado de Sinaloa, pronto se expandió a los estados de Sonora, Durango y Chihuahua[24]. No debe pues sorprender que las secuelas de la guerra apartaran aún más a México de la realidad exigida por las reglas estrictas de la prohibición.

El problema podía no ser simple pero era claro. Sobre todo porque a esas alturas existía ya un sistema internacional de certificación de importaciones y exportaciones que, aunque pretendía informar de manera imparcial sobre de las tendencias y las anomalías en el mercado lícito de estas sustancias, alteró de manera radical la naturaleza política del problema. Aunque en retrospectiva las cifras y los volúmenes parezcan mínimos, cualquier reporte de desviación era potencialmente explosivo.

Para principios de la década de los cuarenta estos reportes indicaban que México había excedido sus cuotas anuales de importación legal de estas sustancias y se denunciaba también el florecimiento de los cultivos ilícitos. Aunque este auge de la economía ilícita de las drogas fue a la vez, reflejo y consecuencia del estiaje en la producción de opiáceos en Europa y Asia, Washington no reparó en las complejas relaciones entre oferta y demanda y sólo atendió la contabilidad mecánica de las cifras. Así, para 1943 las agencias estadounidenses estimaban que la producción de opio en México se había triplicado, para alcanzar las 6 toneladas, pero sólo conseguían confiscar menos de medio kilo de opio preparado. Poco después, mientras el Tesoro designaba a representante permanente en México, no sólo los reportes

registraban un aumento sostenido en los cultivos, sino que los escándalos de corrupción abonaban a la suspicacia estadounidense y erosionando a su paso la confiabilidad de las autoridades mexicanas[25].

En la historia de esos años podemos encontrar la pauta que en el futuro marcaría la lógica de las relaciones entre ambos países en materia de narcotráfico. A las advertencias de Washington sobre el aumento en la producción y tráfico de drogas, las autoridades mexicanas responderían con promesas de cumplimiento y cooperación. Ello abriría paso a un breve episodio de cooperación, cobijado a veces con algo de ayuda económica, pero siempre interrumpido por amargas recriminaciones y acusaciones, alimentadas, por los reportes de cultivo y tráfico y los escándalos de corrupción.

A pesar de sus mejores intenciones, la debilidad continuó persiguiendo a las autoridades mexicanas. El problema continuó siendo el mismo: la prohibición no era fácilmente practicable. Las declaraciones de autoridades federales y locales son especialmente elocuentes. Mientras la primera reconocía abiertamente los límites de la autoridad central para organizar un entorno favorable a la prohibición sin la concurrencia de las autoridades locales, las segundas remachaban en la ausencia de alternativas agrícolas competitivas y admitían que el cultivo del opio se había convertido en un importante sustento económico para su población.

Particularmente reveladora resulta la insistencia de las autoridades mexicanas de aquéllos años en posibles alternativas a la prohibición. Además de la solicitud de ayuda económica a Washington para financiar y fortalecer los programas federales contra las drogas, podemos advertir otras propuestas mucho más imaginativas, como el plan comprensivo para apuntalar la agricultura comercial o la estructura de incentivos y penalizaciones para persuadir a los campesinos a abandonar los cultivos ilícitos Y, desde luego, la organización de un cultivo lícito vía la asignación de cuotas a México y/o la compra de la producción nacional. Cada una de estas propuestas no sólo tendría su razón de ser, sino que revelaría con trágica claridad el fondo del problema[26].

Aunque desde principios de los cuarenta Washington aumentó la ayuda antinarcóticos, las autoridades mexicanas describían de un modo lapidario la situación: el despliegue de campañas contra el narcotráfico sin el debido financiamiento, no sólo acrecentaban la vulnerabilidad de las agencias públicas a la corrupción, sino que erosionaba la capacidad de la autoridad federal[27]. Esta declaración podía ser lastimosa, pero no por ello menos verdadera. Las primeras campañas de erradicación echadas a andar en la década de los cuarenta, bajo la supervisión de agentes del Tesoro, no sólo fueron fuente de suspicacias, sino de fricciones mutuas. En Durango, el Vice-cónsul reportaba a Washington la participación de oficiales del ejército como intermediaros entre cam-

pesinos y traficantes de drogas ilícitas, mientras que los gobernadores de los estados del norte volvían a ser objeto de serias sospechas. La estructura que, desde los treinta, se había venido cimentado no sólo no mostraba grandes cambios, sino que parecía consolidarse[28].

Este fue el panorama que reportaron los agentes estadounidenses y al que se enfrentaron, también, las autoridades federales mexicanas. En él podemos ya advertir la lógica de un conjunto de prácticas que perdurarían al paso del tiempo. Autoridades locales y federales se vieron, con frecuencia, obligadas a financiar a sus fuerzas de seguridad con los recursos extraídos de las mercancías confiscadas. Diversos testimonios sugieren que las autoridades civiles y militares —incluidas las agencias antinarcóticos— no sólo sufragaron sus actividades, sino también sus salarios con recursos obtenidos de la confiscación de drogas[29].

Es cierto que el funcionamiento general de las instituciones no se conformaba con el modelo, pero tampoco se aparta mucho de las pautas que hoy dominan entre las agencias antinarcóticos en ambos países[30]. El problema, sin embargo, es que en ocasiones los escándalos alcanzaban el prestigio de las instituciones y/o cobraban, de manera ostensible, alguna vida humana. Un par de casos notables que ilustran lo que intento decir son: el asesinato en 1944 del gobernador saliente de Sinaloa, el coronel Rodolfo T. Loaiza y las denuncias contra su sucesor, el General Macías, acusado de organizar y proteger a una banda de narcotraficantes. El ruido desatado en Sinaloa no sólo movilizó a Washington, sino que obligó a la federación a intervenir[31].

Todo parecía ser perfectamente oscuro, pero a la vez, transparente. Nada particularmente nuevo o extraño en el "confabulario" mexicano: un notable regional, que procuró sacar ventaja administrando la economía ilícita de su localidad. Un general que muy probablemente pudo recurrir a niveles inauditos de violencia para someter por igual a sus adversarios que a empresarios criminales indisciplinados. El problema inmediato para las autoridades centrales era que, pese a todo, notables locales como Macías, eran también la cara visible del Estado. Algo que desde luego no pasó desapercibido en Washington.

Así pues, los reportes de un incremento inusitado en el cultivo de amapola, conjuntamente con la resonancia producida por estos escándalos pertrecharon a Anslinger para denostar a México en 1948 ante la recién creada Comisión de Narcóticos de la ONU. Para entonces las incipientes campañas federales de erradicación coexistían con las más de 10 mil hectáreas de campos de amapola que, según fuentes estadounidenses, permitían a los traficantes mexicanos competir con los cargamentos conjuntos de opio, provenientes de India, Turquía e Irán[32].

Esto no quería decir que el Estado hubiese sido totalmente capturado, sino que la conjun-

ción de una sostenida demanda subterránea en EEUU y la presencia de una estructura política parcialmente criminalizada en México facilitó la expansión de esta economía ilícita. La creciente densidad del entramado político-criminal permitió echar a andar una cadena de producción que, durante tres décadas, abasteció el total de la demanda de marihuana y entre el 10-15% del mercado ilícito de opio y heroína en EEUU.

La guerra fría y el ajuste institucional

En la historia reciente de las relaciones México-EEUU hay quizás dos grandes momentos de ajuste y acoplamiento institucional: la guerra fría y el periodo post-11-9. En 1947 se echa a andar un proceso importante de reforma institucional con el cual las autoridades mexicanas buscaron responder a los desafíos del nuevo entorno internacional y más específicamente de la vecindad con EEUU. Aunque desde 1945 el presidente Ávila Camacho había reconocido la dependencia estratégica de México *vis a vis* EEUU, las autoridades mexicanas no podían ignorar las graves consecuencias que podría traer consigo la dispersión y fragmentación de la autoridad. La centralización sería la clave de la unidad y ésta a su vez, la esencia de la estabilidad. Se inicia, así, una ambiciosa reorganización del poder que buscará de manera casi simultánea, consolidar la autoridad central en varios frentes y asegurar, por esta vía, el orden y la estabilidad. En el centro de la nueva estructura que se va dibujando aparecerá, desde luego, el partido oficial, apuntalado por una serie de reformas centralizadoras[33].

En el terreno de las políticas contra las drogas, los cambios no serán menos importantes. Aunque la clasificación de los crímenes por narcotráfico permaneció bajo la categoría de infracciones a la salud pública, a partir de 1947, la Procuraduría General de la República (PGR) asume la responsabilidad. Las instituciones de salud abandonan, pues, la escena y en su lugar aparece una nueva estructura centralizada en cuyo eje encontramos a una nueva agencia: la Dirección Federal de Seguridad (DFS)[34]. La DFS no sólo sería la primera agencia federal encargada de vigilar el cumplimiento de la prohibición, sino también el primer eslabón de una larga cadena de ajustes institucionales emprendidos por las autoridades mexicanas con el afán de controlar y regular la actividad ilícita del narcotráfico y de satisfacer las expectativas de Washington. En ese momento, el reacomodo, no se circunscribió exclusivamente al ámbito interno. En el ápice de la guerra fría el diplomático Oscar Rabasa no sólo representó a México, sino que con el aval de Washington y de Ottawa, presidió también a la recién creada Comisión de Narcóticos de la ONU. En todos estos cambios se puede advertir la aceptación y el acoplamiento de México a la nueva realidad estratégica.

Aunque en la transformación institucional de la posguerra las motivaciones de índole doméstica fueron un factor importante, en su impulso también podemos advertir el peso de consideraciones externas. Por razones de orden tanto interno y externo era indispensable y urgente afianzar las bases de la estabilidad. Hoy sabemos que la principal contribución de México a la nueva geopolítica de la contención fue garantizar su propia estabilidad interna. Y en la lógica de la estabilidad no sólo figuraría la contención de grupos extremos y radicales, sino también el control de la producción y el tráfico de drogas. No debe, pues, sorprender que la autoridad central buscara reforzar de manera simultánea su control sobre ambos ámbitos. De hecho, la creación de la temible DFS permitiría a las autoridades federales organizar y desplegar las campañas antinarcóticos en el marco más amplio de las estructuras de control político y social.

La progresiva centralización del control del narcotráfico, a partir de la creación de la DFS y del despliegue de campañas federales de erradicación, modificaría las reglas del juego. Aunque la reputación original de la DFS no es ajena a la brutal represión de movimientos rurales y urbanos de izquierda, a medida que el mercado ilegal de producción y tráfico de drogas prosperó dicha agencia asumió el papel central en su control y regulación.

Poco hace falta para reconocer que al amparo de un régimen de partido hegemónico el país encontró mayores niveles de estabilidad. El resultado fue un orden que descansó bajo bases más o menos sólidas, muchas de ellas, apuntaladas por pactos y acuerdos —algunos formales, otros de carácter informal— en los que la negociación y los compromisos de reciprocidad fueron siempre una parte fundamental. Por consiguiente, no debe sorprender que el orden priísta también contribuyera a la estabilización de la esfera criminal. De ahí que las semejanzas entre el entramado priísta y el andamiaje político-criminal no sean del todo casuales.

Desde luego que la federalización implicó la transferencia del control local del narcotráfico a las autoridades centrales y el tránsito de un modelo local de regulación —en manos de gobernadores y notables regionales— a un sistema centralizado de regulación y protección de una industria pujante.

Este modelo de regulación arraigó en una serie de prácticas y relaciones complejas, todas ellas al amparo de acuerdos de reciprocidad. La responsabilidad de las la autoridad era gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado, a cambio de "impuestos" extraídos de la actividad criminal. Para entenderlo, conviene dejar claro que los traficantes no operaron como agentes autónomos, sino al frente de franquicias cumplidamente otorgadas por las agencias reguladoras. Gracias a estos "permisos" y a la protección provista por representantes y agentes oficiales, los empresarios

criminales pudieron desarrollar zonas de producción, hacer uso de vías de comunicación y transporte y enfilar también sus productos hacia el mercado estadounidense. En este modelo de regulación las "plazas", es decir, el control de los retenes y los puntos estratégicos de tránsito –fundamental para la extracción de rentas e impuestos y para el control y vigilancia de los movimientos–permaneció en manos de policías locales y federales[35]. En la práctica, el funcionamiento rítmico y coordinado de estos mecanismos permitió a las autoridades centrales contener y regular el mercado e impedir la consolidación de los narcotraficantes como un poder autónomo.

A diferencia de lo que ha sido el caso en otros países, las puertas de la participación política también se mantuvieron también cerradas. Mientras que en Colombia la descentralización política y partidista pudo haber facilitado la penetración y participación de actores criminales, la centralización del entramado político en México y la presencia de estas reglas limitaron la entrada independiente de empresarios criminales a la política. En los niveles de violencia encontramos otro rasgo que nos permite contrastar el comportamiento del narcotráfico en uno y otro país[36]. A diferencia de lo que ocurrió en Colombia, en México la presencia de estos pactos y acuerdos se tradujo en umbrales contenidos de violencia. En la declaración atribuida a Sánchez Celis, gobernador de Sinaloa en los sesentas, advertimos la lógica de estos acuerdos: "Váyanse de Sinaloa. Mátense fuera. Aquí nomás trabajen"[37].

Había pues normas –todas ellas informales– que regulaban la organización del mercado y el comportamiento de los actores criminales. La estabilidad, en este mundo ilícito, descansó sobre estas reglas y sobre los compromisos y obligaciones contraídos por unos y otros actores. Al lado de las reglas que buscaron restringir la violencia, encontramos aquéllas que al depositar en manos de "empresarios" mexicanos el mercado, buscaron impedir el desarrollo del consumo interno de drogas. Un empresario criminal podía vender su mercancía ilícita en EEUU, pero mientras dejara ver su anti-americanismo, mantuviera su dinero en el país y no perjudicara a mexicanos, podía contar con el respaldo de las autoridades competentes[38]. Poco hace falta para reconocer el papel que en todo esto desempeñó el margen de maniobra de un régimen político autoritario. En efecto, al gestionar la efectiva regulación de este mercado, al imponer sus decisiones y mandatos, las autoridades mexicanas no siempre tuvieron que reparar en consideraciones de transparencia, de legalidad, de debido proceso o de respeto a los derechos humanos.

En las décadas de oro del narcotráfico en México encontramos pues relaciones corruptas pero celosamente vigiladas entre el Estado y las organizaciones criminales. Todo parece indicar que en ese período, el contrabando no era considerado como una actividad inherente-

mente criminal o situada fuera del sistema, sino incrustada en el propio andamiaje institucional[39]. Había allí algo para todos: seguridad y certidumbre para los empresarios criminales, una posición prominente y una diversidad de roles y funciones para las fuerzas de seguridad, pero también una importante dosis de protección política —aunque crecientemente selectiva— para aquéllos dispuestos a incursionar en este mercado.

La crisis del modelo regulador

El sistema aquí descrito no terminó con la industria ilícita de las drogas, pero parecía encaminarse hacia una solución; subóptima, pero a fin de cuentas solución. Aunque esta solución no fuese siempre del agradado de Washington, lo cierto es que las prácticas, acuerdos y componendas de la regulación fueron, desde luego, de su conocimiento. Allí están para probarlo los reportes enviados por la embajada de EEUU a Washington sobre supuestos vínculos entre narcotraficantes y la recién creada DFS[40]. Como en la víspera de la guerra, durante la guerra fría, en la balanza de las prioridades pesaron más las consideraciones estratégicas y la lógica de la contención. Sin embargo, con el despliegue de la distensión las presiones sobre México se reanudarían y con ellas aflorarían los primeros síntomas de agotamiento del sistema regulador.

El despliegue de la Operación Intercepción I y el cierre de la frontera durante veinte días en 1969 dejó ver con una claridad contundente los límites internos y externos del modelo. Aunque la inspección de más de 4.5 millones de mexicanos no llevó al arresto de grandes traficante una serie de indicios irían advirtiendo el posible quiebre de este sistema regulador.

Por un lado, la conjunción del auge del consumo de sustancias ilícitas y el renovado endurecimiento de la prohibición en EEUU, no sólo alteró de manera importante la estructura de incentivos para la participación en la industria criminal, sino que incrementó de golpe los requerimientos de protección, regulación y gestión del mercado[41]. Pero a ello habría que añadir el impacto, en términos de oportunidad, del retiro de Turquía en 1971 del mercado ilícito de opio. En ese año, con el apoyo de 23 millones de dólares en ayuda estadounidense, Estambul logró erradicar de golpe el cultivo de amapola en su territorio. Se abrió así una ventana de oportunidad para una docena de empresas criminales en México que, en menos de tres años, lograron incrementar su cuota de abasto de heroína al mercado estadounidense de 10-15% a 80% en 1974[42].

La conjunción de estos desarrollos y del despliegue de una maniobra masiva pero sin mayores consecuencias, como fue la Operación Intercepción, persuadió a las autoridades estadounidenses de la necesidad de establecer un marco efectivo de cooperación con México. Del

lado mexicano, peso también la preocupación de una posible conexión entre la organización de estos cultivos y la presencia de grupos guerrilleros en esas zonas[43]. Es así como se echa a andar uno de los ejercicios más exitosos de cooperación bilateral y de la historia de control de producción y tráfico de drogas. Los éxitos como los fracasos de este ejercicio han sido tratados de manera tan extensa como competente por la literatura existente[44]. Aquí sólo vale la pena señalar que en México, como en Turquía, en la ecuación del éxito pesaron por igual, la fuerza relativa de la autoridad central, la escasa dependencia de la economía nacional de ingresos provenientes de estas actividades ilícitas y la presencia de un mercado ilícito de cultivos, estructurado en grandes plantíos susceptibles a la erradicación[45].

Hoy sabemos que el éxito de este ejercicio fue tan notable como efímero. A los primeros síntomas de agotamiento del modelo regulador se sumaron aquéllos que acompañaron al eclipse de esta operación. Para principios de los ochenta, no sólo el control, sino también la gestión y administración centralizada de este mercado, se volvió una faena imposible. En la relación negativa de los hechos podemos comenzar por considerar las dificultades que la propia operación trajo consigo. Es cierto que la operación logró reducir el tamaño de la economía ilegal, sin embargo, los actores criminales pronto dejaron ver una notable capacidad de adaptación no sólo en su dispersión geográfica, sino también en la fragmentación y encubrimiento de los plantíos ilícitos y en su reorganización crecientemente centralizada.

Pero a ello habría que añadir la presencia de una nueva generación de empresarios criminales dispuestos a desafiar las restricciones impuestas al uso de la violencia. La dispersión geográfica de las bandas criminales bien pudo haber aflojado las riendas sociales que durante años habrían contenido los impulsos más violentos de los narcotraficantes. A su vez, como suele ser el caso en estos mercados, la eclosión repentina de una oportunidad de mercado, también pudo haber propiciado los brotes de violencia. Y a esto se suman, los primeros contactos con las más violentas organizaciones colombianas[46].

Estas tendencias, sin embargo, no concluyeron con la recuperación, para mediados de los ochenta de 30% del mercado de marihuana y cerca del 40% del mercado de heroína en EEUU, sino que se vieron agravadas por la repentina y brutal apertura de un mercado de tránsito de cocaína a través de territorio mexicano[47].

Una consecuencia inevitable del impacto de estas tendencias fue el desgaste y agotamiento de las viejas prácticas de regulación y control. Aunque en ocasiones se pudo advertir el aguante de estos mecanismos de regulación —como ocurrió a principios de los ochenta cuando los delegados del Cartel de Medellín, aterrorizados ante la brutalidad de la policía judicial federal, decidieron recurrir a los servicios de

intermediarios mexicanos— lo cierto es que el escenario era cada vez más complicado[48].

Sin duda los síntomas más claros de este agotamiento se van a mostrar en dos planos: en la corrupción que va a anidarse en las entrañas de las agencias antinarcóticos y en los crecientes niveles de violencia que van a acompañar a estas actividades ilícitas. Pero aún aquí el cambio no se dio de un golpe. Aunque los escándalos van a ser más frecuentes y los umbrales de violencia van a ir aumentando, en un inicio la tendencia parecía seguir una lógica gradual, geográfica y hasta cierto punto diferenciada.

Los esporádicos "excesos" cometidos en los sesenta por agentes y exoficiales de la DFS, como es el caso de Enrique Rocha Chavarri, el de los dos oficiales de Sinaloa, aprehendidos con 750 kg de marihuana y 6 kg de heroína respectivamente, el del diplomático detenido en Nueva York en 1965 o el arresto en 1973 del jefe de la policía judicial en San Antonio por cargos de tráfico de heroína, se van a repetir con más y mayor frecuencia.

Algo similar ocurrirá con los niveles de violencia. Desde finales de los setentas, la presencia de miembros de las fuerzas de seguridad en cruces de fuego comienza a ser recurrente y los enfrentamientos entre agentes de las fuerzas locales y federales y entre éstas y narcotraficantes van a brotar también con una mayor frecuencia. Así pues, desde 1970, las fisuras pudieron comenzar a detectarse en el asalto con metralletas a la casa del jefe de la policía de Culiacán, en el asesinato siete años después de Alfredo Reyes Curiel, un alto oficial de la policía judicial del estado o de Gustavo Sámano, un asesor militar, al inicio de las campañas de erradicación. Pero de manera especialmente trágica en el asesinato del ex-procurador de Sinaloa en la ciudad de México y del cardenal Posadas en 1993[49].

Con la avalancha de cocaína precipitada por el despliegue de la operación *Tricks* y el desvío del 60% de la destinada al mercado estadounidense por territorio mexicano, las fisuras se abrieron en grandes grietas. Los cambios asociados a esta avalancha y al impulso de la nueva guerra contra las drogas modificaron de tajo no sólo el tamaño y la dimensión del mercado, sino también su estructura y organización. En las nuevas condiciones el Estado sencillamente no pudo imponer su autoridad y el sistema regulador se desplomó ante el cada vez más violento poderío de los carteles.

Si, como hemos visto más arriba, el mercado ilícito de las drogas se había caracterizado por la presencia de niveles relativamente bajos de violencia, la especialización en el cultivo de dos productos y una relativa concentración regional y geográfica, para mediados de los ochenta esta industria se había transformado en una pujante y cada vez más violenta economía de servicios y de tránsito. Al terminar los ochenta, los mecanismos de control y regulación habían hecho agua. Aunque las zonas de

cultivo perduraron, la organización geográfica del mercado se desvaneció, el control de las plazas fue corrompido con sumas inimaginables y abierta y violentamente desafiado por las organizaciones criminales. Al avanzar la década los carteles fueron dividiendo al país y repartiéndose sus territorios. En Mexicali, por ejemplo, Rafael Chao, un exigente de la DFS se apoderó de la zona y con la ayuda de sus colegas logró cerrar la carretera Mexicali-San Luis Río Colorado para recibir allí a aviones cargados de cocaína[50]. En Sinaloa, el Chapo Guzmán estableció los cimientos del cartel del Golfo. De igual modo, en Tijuana la organización de los hermanos Arellano Félix, herederos de Félix Gallardo, controló los movimientos de droga con la intimidación y la violencia. Mientras que desde Ciudad Juárez, Amado Carrillo, el "señor de los cielos" fue extendiendo el dominio de las rutas aéreas hasta el corazón del país en las ciudades de Cuernavaca y Guadalajara[51].

Poco hace falta para reconocer la incapacidad del Estado —ya sea actuando conforme a la ley o transigiendo, como la había venido haciendo, con el crimen— para regular, controlar y vigilar este boyante y cada vez más violento mercado. Los vínculos de obligación se desdibujaron, los compromisos de reciprocidad se desgarraron, en ocasiones violentamente, y antes las circunstancias, las autoridades vieron palidecer su capacidad para gestionar la coexistencia pacífica y disciplinada de las organizaciones criminales. Da la impresión de que ante la impotencia, los presidentes de la Madrid y Salinas no tuvieron otra opción que elevar el narcotráfico al plano de las amenazas a la seguridad nacional[52].

La privatización de la violencia

Difícilmente puede pensarse que la regulación del mercado ilícito fue una tarea impecable o deseable. Como hemos apuntado, las autoridades mexicanas participaron en el régimen de la prohibición, pero lo hicieron a su manera. Es cierto, que la prohibición no fue continuamente respetada. Pero también lo es que con frecuencia, las autoridades no encontraron otras maneras de mantener el orden y la estabilidad que contando con la colaboración subordinada y sometida de los empresarios criminales.

El problema es que la prohibición en México no fue siempre viable. La conjugación de la prohibición en EEUU, de una la demanda constante y clandestina en el mercado contiguo y de la presencia de restricciones geográficas y materiales, se tradujo en un control precario de la actividad económica criminal. No sólo no había sustitutos obvios o efectivos a la regulación de la actividad ilícita, sino que esta solución "subóptima" llevaba consigo la posibilidad de crear condiciones de orden y de estabilidad. Para ello la autoridad central debía probar su fuerza y eficacia y ello dependía de su capacidad para someter y disciplinar a las organizaciones criminales.

Como hemos apuntado, todo este andamiaje se vino abajo con los cambios que se sucedieron, uno a otro a partir de la década de los ochenta. Eso no quiere decir que las soluciones no fuesen ya necesarias. Aún la solución por la vía de la regulación se mantuvo como única opción, el problema es que su engranaje había sido destrozado. Al conjunto de hechos y circunstancias que llevaron a alterar el tamaño y composición del mercado, se sumaron otras dificultades. En efecto, los ochentas fueron también los años de la deuda y en ese contexto de falta de liquidez, la idea de imponer controles a la entrada de dinero –sucio o limpio– tampoco resultó particularmente atractiva[53]. Las presiones desatadas por la crisis de la deuda y la persistente atonía de la economía fueron creando, desde la década de los ochenta, un sector de la población sin empleo fijo. Aunque en los noventa la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de Norte América parecía abrir un resquicio para la recuperación económica, hoy sabemos que entre sus éxitos no figuró un aumento importante en el crecimiento económico o el empleo[54]. En estas condiciones, el desempleo fue el motor, sino la causa última, del mayor flujo de indocumentados en la historia de la migración de mexicanos, de la concentración de un sector sin empleo fijo, que algunos hoy llaman informal y, por consiguiente, de una reserva importante de mano de obra para una floreciente economía ilícita. Una economía dominada ya por los servicios de transporte, tránsito y comunicación, a los que se sumaron poco después los servicios de distribución de drogas y de protección privada.

En otras palabras, la participación de la población en las actividades ilícitas no sólo aumentó de manera gradual y sostenida, sino que también se diversificó. En las décadas anteriores, el rasgo más característico de esta participación había sido la presencia de campesinos en los campos de cultivo, estimada a mediados de los setenta en cerca de 50 000 jornaleros y, quince años después, en alrededor de 200-300 mil campesinos[55]. Aunque no contamos con cifras o estimaciones para las décadas siguientes, lo que es claro es que la actividad ilícita no se restringió más al cultivo, sino que incorporó nuevas actividades y requirió también del talento de las profesiones y del mundo de los negocios[56]. Por consiguiente, en la nueva, boyante y diversificada economía ilícita de los noventa –con sus ramificaciones en la industria del robo de autos, del secuestro y otras actividades– nos topamos por igual con la presencia de transportistas, cargadores, conductores, pilotos, que abogados, secretarias, asesores e ingenieros financieros y, no faltaron, por supuesto, los vigilantes y sicarios. Para 1997, once mil personas habían sido arrestadas por delitos contra el narcotráfico y el crimen organizado[57].

El narcotráfico y el crimen organizado no sólo se habían convertido en un ingrediente importante de la economía, sino también en una trama

cada vez más visible y torcida de la política. No debe, pues, sorprender que en el curso de una década el andamiaje visible de las políticas antinarcóticos se viniera abajo. Al desmantelamiento de la DFS en 1985 siguió la creación de la dirección general de investigación y seguridad nacional y poco después la subsecretaría para la investigación y el combate al narcotráfico. Estas instituciones fueron poco después reemplazadas por la agencia para la atención de los delitos contra la salud, el instituto nacional para el combate al narcotráfico, la oficina especial de la PGR para los delitos contra la salud y la más reciente eliminación de la subsecretaría para la delincuencia internacional organizada. Aunque el catalizador de estos cambios fue, en la mayor parte de los casos, algún escándalo de corrupción, la contraparte de este reacomodo institucional fue el despido masivo y cada vez más frecuente de policías y de agentes de seguridad. Entre 1983 y 1996 sólo en la ciudad de México más de 2000 policías salieron de la policía judicial y en el curso de una década (1986-1996) más de 7000 elementos de las fuerzas de seguridad fueron removidos[58]. Mientras que al cierre de la administración Zedillo (1994-2000) más de 1200 oficiales de la policía judicial habían sido despedidos y una tercera parte de las fuerzas dependientes de la PGR purgadas. Al año siguiente, en 2001, la PGR removía de nuevo a más de mil agentes de la policía judicial federal[59]. El poder judicial no escapó tampoco al impacto de la corrupción. Para finales de los noventa, algunas estimaciones concluían que el narcotráfico habría logrado comprar cerca del 30% del sistema de cortes penales en el país[60]. Basta, pues, lo dicho para entender que la columna vertebral del sistema había sido quebrada.

Pero esto no quiere decir que los empresarios criminales no siguieron buscando la protección y el amparo de las autoridades locales y federales. Para ello contaron con cifras estratosféricas, según estimaciones de finales de los noventa, en ocasiones, su presupuesto anual para comprar agentes y autoridades pudo haber representado hasta el 50-60% de sus ingresos, calculados entonces en alrededor de 30 mil millones de dólares y pudo haber rebasado, también, los 500 millones de dólares anuales. Cifra que, en 1999 duplicaba el presupuesto total asignado a la Procuraduría General de la República[61]. Las anotaciones del traficante Juan García Ábrego ofrecen algunas pistas sobre los montos asignados a cada autoridad: 1 millón de pesos para el jefe de la policía judicial, medio millón para los jefes de operaciones y 100.000 para los jefes de policía en ciudades importantes como Matamoros[62]. En la práctica, sin embargo, los hechos dejaron ver que la capacidad de las agencias estatales para regular el mercado y garantizar una protección efectiva había decaído de manera irreparable. A medida que la competencia en el mercado aumentó y que el poder de las organizaciones criminales se acrecentó, la credibilidad del andamiaje regulador fue puesta en duda.

En un contexto caracterizado por la creciente competencia y la fragmentación y desorganización de un mercado, intermitentemente asediado por los golpes desordenados, pero no menos rudos, de las agencias mexicanas —sujetas a su vez a la incesante presión de Washington— la confianza se convirtió en el bien más escaso y los antiguos socios mutaron en acérrimos enemigos[63].

Ante la pérdida de credibilidad de la fortaleza y eficacia de las autoridades que hasta entonces habían asegurado no sólo su tajada del mercado, sino también su integridad física, las organizaciones criminales se dieron a la tarea de crear sus propias fuerzas de seguridad. La demanda de protección era tan necesaria como apremiante, ya que para ese momento competían no sólo por el mercado interno de heroína, marihuana y metanfetaminas, sino también por el control del 70-80% del flujo de cocaína con destino en EEUU. Lo que es claro es que en el proceso de organización de sus ejércitos no encontraron grandes obstáculos. No sólo los crímenes a manos de estas organizaciones —en 1999, más de 2000 en sólo tres estados, Baja California, Guadalajara y Sinaloa— no fueron siquiera investigados, sino que se toparon con una reserva sumamente útil de personal de seguridad en los cientos de policías y oficiales que habían sido removidos de las agencias de seguridad y en grupos de desertores de las fuerzas armadas[64]. El papel desempeñado hasta entonces por las agencias de seguridad fue entonces transferido a guardias y organizaciones paramilitares como los *Zetas* al servicio del cartel del Golfo o las *Barbies* bajo el mando del cartel del Pacífico. Aunque desde finales de los ochenta encontramos indicios que sugieren que las fuerzas "públicas" de seguridad se habían convertido en blanco del narcotráfico —sólo en un año, 1989, más de 70 policías y miembros de las fuerzas armadas habían sido asesinados y para 1996 la cifra anual alcanzaba los 200— al cambio del siglo, la violencia desatada por estas organizaciones pondría el número de bajas totales en México, en más de 2000 en 2006, muy cerca del registrado en lugares como Afganistán[65].

Es justamente en la fragmentación y la feroz competencia por el mercado, como en la reciente y pavorosa escalada de la violencia que encontramos los indicios de una privatización del mercado ilícito de las drogas. Aunque en con los operativos, iniciados con el despliegue de más de 7000 elementos de las fuerzas armadas a su estado natal, Michoacán, Felipe Calderón ha buscado la "recuperación del territorio", lo cierto es que el estado aparece arrinconado entre el aradicción (o dependencia) desarrollada por algunos sectores de la sociedad a los dineros provenientes de estas actividades ilícitas.

Notas

[1] Mónica Serrano, "Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?" en Mats Berdal y M. Serrano eds., *Transnational Organized Crime and International Security*, Boulder, Lynne Rienner, pp.15 y 16.

[2] Guadalupe González, "Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia" en Arturo Borja et al *Regionalismo y poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, México D.F., CIDE/Porrúa, 1996, p. 360.

[3] Esta tensión y los costos de acatar la prohibición son objeto de análisis en Bruce M Bagley y Juan G Tokatlian "Dope and Dogma: Explaining the failure of US-Latin American Policies" en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz y Augusto Varas eds., *The United States and Latin America in the 1990's: Beyond the Cold War*, Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press, 1992, pp. 214-234

[4] En los veinte, la adhesión de algunas repúblicas latinoamericanas a esta convención fue uno de los factores que permitió su entrada en vigor en ese año. Ver William O Walker III, *Drug Control in the Americas*. Alburquerque, University of New Mexico Press, 1989 (edición revisada) pp.20-22 y William McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, London, Routledge, 2000, pp.36-37.

[5] La diplomacia antinarcóticos de Washington fue una expresión temprana de la hegemonía ejercida por EEUU en negociaciones multilaterales. Véase McAllister, *op.cit.*, pp.36 & 70-79 & 97-100 y Walker III, *op. cit.*, pp. 22 & 61.

[6] En EEUU existía ya una población importante de adictos. Aunque las cifras varían, no debe subestimarse el impacto de la demanda potencial de este grupo en la producción y tráfico clandestino de narcóticos. Véase David F Musto, "The History of Legislative Control over Opium, Cocaine and Their Derivatives" en Ronald Hamowy ed., *Dealing with Drugs: Consequences over Government Control*, Lexington Mass., Lexington Books, 1987 y James A. Sandos, "Northern Separatism During the Mexican Revolution. An Inquiry into the Role of Drug-Trafficking, 1910-1920", *The Americas,* vol. 41, no.2, October 1984, p.194.

[7] *Sandos*, op.cit., p. 194.

[8] El impacto de la posterior legalización del alcohol fue igualmente inmediato. En un mes 150 negocios quebraron en la ciudad de Tijuana. Véase Walker III, *op.cit.*, pp.182-183 y John Mason Hart, *Empire and Revolution. The Americans in Mexico Since the Civil War*, Berkeley, University of California Press, 2002, p. 366.

[9] Walker III, *op.cit.*, pp.17-18 & 31 y Sandos, *op.cit.*, pp. 203 & 207.

[10] Con excepción de México y en menor medida Perú, las repúblicas latinoamericanas mostraron un escaso interés en las nuevas políticas antinarcóticos. Para 1921 sólo cuatro países de la región habían enviado reportes anuales a la Sociedad de Naciones y sólo México y Panamá habían sometido reportes de importaciones y exportaciones. Walker III, *op.cit.*, p.22 &56-58.

[11] Sandos, *op.cit.*, pp. 191-215; Walker III, *op.cit.*, p.22 y María Celia Toro, *Mexico's War on Drugs. Causes and Consequences*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, p.8.

[12] El apoyo latinoamericano fue una pieza clave del éxito de esta diplomacia. En su evolución se advierte una lógica burocrática en la que el cumplimiento interno de los preceptos y leyes contra las drogas debía ser reforzado por una cadena sucesiva de victorias diplomáticas en el ámbito multilateral. Ello llevó a silenciar las voces discordantes de autoridades médicas y científicas en EEUU y al control monopólico, por más de treinta años, del Buró Federal de Narcóticos en manos Henry J Anslinger..

[13] Véase Toro, *op.cit.*, p.8 y Luis Astorga, *El Siglo de*

las Drogas, México D.F., Plaza Janés, 2005, pp.19-28.

14 Todos estos ingredientes son indispensables para el cumplimiento eficaz, previsible y formal de políticas antinarcóticos. Para una discusión vigente sobre este tema véase Peter Reuter "Eternal hope: America's quest for narcotics control" *The Public Interest*, No. 79, Spring 1985, especialmente las páginas 86 & 92. La definición de Estado moderno la tomo de John H Elliott, *Empires of the Atlantic World. Britain and Spain in America 1492-1830*, New Haven, Yale University Press, 2006, p. 127.

15 El arraigo de esta "costumbre" ha sido explicado en función de las doctrinas contractualistas que forman parte de las teorías españolas del Estado. Elliot, *op.cit.*, pp. 131-132.

16 Para ese momento dicha demanda incluía también a la marihuana que, según David F Musto había sido introducida por primera vez por el casi medio millón de campesinos mexicanos que habían sido atraídos por el *boom* agrícola de los veinte. Véase David F Musto, "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los EEUU" en Peter Smith ed., *El Combate a las Drogas en América*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993, pp.76-77 & 80-82; Walker III, *op.cit.*, p. 79 & Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p.49.

17 Véase Peter A Lupsha y Stanley Pimentel "Political-Criminal Nexus", Institute for Contemporary Studies, National Strategy Information Center, Hacienda, San Antonio, Mexico, Washington D.C., 1997; Peter A Lupsha, "Transnational organised crime vs the nation state" in *Transnational Organized Crime*, vol.2, no.1, 1996 y Stanley A Pimentel, "Mexico's Legacy of Corruption" in Roy Godson, *Menace to Society. Political Criminal Collaboration Around the World*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003.

18 Algunos ejemplos elocuentes son descritos por Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p.42 y del mismo autor "Mexico: drugs and politics" en Vellinga ed., *The Political Economy of the Drug Industry*, p. 8.

19 Walker III *op.cit.*, p.80 y Astorga *El Siglo de las Drogas*, p. 31.

20 A estas preocupaciones se sumó el aumento aparente en el consumo de marihuana en EEUU en esos años. Walker III, *op.cit.*, 76-77 & 119

21 Los detalles de este episodio revelador se encuentran en Walker III, *op.cit.*, pp.81 & 119-140 y Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p. 43-44 & 50-51.

22 Walker III, *op.cit.*, pp. 135, 140-149 & 186; Reuter, "Eternal Hope", p. 93. Para un análisis de las paradojas de la hegemonía, veáse Andrew Hurrell "Hegemony and Regional Governance in the Americas" en Louise Fawcett y Mónica Serrano eds., *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift*, Basingstoke, Palgrave, 2005.

23 Las referencias acerca de la política errática de EEUU de estos años se encuentran en McAllister, *op.cit.*, pp. 131-133. Para más pormenores de la supuesta solicitud de Washington, veáse Peter Reuter and David Ronfeldt, "Quest for Integrity: The Mexican-US drug issue in the 1980s," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*", vol. 34, no.3, otoño de 1992, p. 92 y Miguel Ruiz Cabañas, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias," en Smith ed., *El Combate a las Drogas en América*, p. 210.

24 Walker III, *op.cit.*, p.153; Astorga, "Viaje al país de las drogas" *Nexos*, no. 211, julio de 1995 y *El Siglo de las Drogas*, p. 61.

25 MacAllister, *op.cit.*, p. 112 y Walker III, *op cit.*, pp. 163-164 y 166-169.

26 Walker III, *op.cit.*, pp.166- 168; Astorga, *El Siglo de las Drogas*, pp.. 88-89 y Reuter, "Eternal Hope".

27 Walker III, *op.cit*, pp.163-168.

28 Ver "Appendix: Opium Poppy Destruction in Mexico, 1994" del consulado americano en Durango al secretario de Estado en Walker III, *op cit.*, pp. 225-229.

[29] Luis Astorga, "Viaje al país de las drogas" y *El Siglo de las Drogas*, p.39; Véanse también los testimonios recabados y presentados en Pimentel, "Mexico's legacy of corruption", pp. 182-183 y por Carlos Flores, "El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la Consolidación Democrática", Tesis de Doctorado, UNAM, 2005, pp. 111-115.

[30] Aunque hoy está legislado y reglamentado, las agencias antinarcóticos y de seguridad han desarrollado una preocupante dependencia de la confiscación de drogas y de bienes asociados a esta actividad. Tom Naylor, "Mafias, Myths and Markets: On the Theory and Practice of Enterprise Crime", *Transnational Organized Crime*, vol 1, no.3, 1997, p. 35 y Peter Andreas, "Smuggling Wars: Law Enforcement and Law Evasión in a Changing World" en T Farer ed., *Transnational Crime in the Americas*, N.Y., Routledge, 1999 p. 94

[31] Los pormenores de estos hechos se encuentran en los trabajos de Astorga "Viaje al país de las drogas" y *El Siglo de las Drogas*, pp. 68-78 & 86-88.

[32] Walker III, *op.cit.*, pp.171 & 178, Ruiz Cabañas, *op.cit.*, p. 212 y Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p. 69.

[33] Las reformas llevaron al retiro de los militares del partido, prohibieron su participación política y sentaron las bases para el control federal de las elecciones. Soledad Loaeza, "En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano 1944-1946", mimeo.

[34] Ruiz Cabañas, "La campaña permanente de México" p. 215; Sergio Aguayo Quezada, "The uses, abuses and challenges of Mexican National Security: 1946-1990" en Bruce Bagley y Sergio Aguayo eds., *In Search of Security*, Miami, University of Miami Press, 1993; Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p. 63; Astorga, "Mexico: Drugs and Politics", p. 88.

[35] El sistema centralizado de corrupción erigido en torno al régimen priista proveyó un cimiento fundamental a este modelo. Como señala Lupsha, el crimen organizado en México operó sobre la base de la franquicia y el "con permiso" otorgado por los representantes de las instituciones del Estado. Véase Peter A Lupsha, "Drug-lords and Narco Corruption: The Players Change but the Game Continues", en Al McCoy y Alan Block eds., *War on Drugs*, Boulder Colorado, Westview Press, 1992 y del mismo autor, "Transnational Narco-Corruption and Narco Investment: A Focus for Mexico", *Transnational Organized Crime*, vol.1, no.1, p. 87.

[36] La literatura sobre el narcotráfico en Colombia es copiosa. Para efectos de esta comparación véase Rensselaer W Lee III y Francisco E Thoumi "Drugs and Democracy in Colombia" en Godson, ed., *Menace to Society*; Krathausen C, *Padrinos y Mercaderes. Crimen Organizado en Italia y Colombia*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1998; Elvira María Restrepo, *Colombian Criminal Justice System in Crisis*, Basingstoke, Palgrave, 2003.

[37] La cita se puede encontrar en Astorga, El Siglo de las Drogas, p. 101 & 157.

[38] Reuter y Ronfeldt subrayan la importancia del nacionalismo en el sistema de corrupción que arraigó en torno al dominio del PRI. Véase op.cit., p.100

[39] *Ibid*, p. 100-101

[40] La referencia a estos reportes se encuentra en Astorga "Mexico: Drugs and Politics", p. 88 y nota no. 9.

[41] El endurecimiento de la prohibición no logró prevenir, ni contener el consumo "poli-droga" desatado por las respuestas sociales a Vietnam. Véase David Musto, "Pautas en el abuso de las drogas y la respuesta en los EEUU", en Smith ed., *El combate a las drogas en América,* p.82.

[42] La prohibición fue impuesta con éxito durante dos años y reemplazada por un sistema de producción legal de opio. Para 1975, gracias a la presencia de un monopsonio estatal Turquía pudo eliminar de tajo el acopio de opio a bandas criminales. Philip Robins, "From Solution to

Suspicion to Cooperation? Turkey's Changing Views of the Hard Drug Issue 1975-2005", mimeo; Reuter, "Eternal Hope", p.90; Ruiz Cabañas, "La campaña permanente", p. 212; Toro, *Mexico's 'War' on Drugs*, pp.15-16 y Peter Smith "Semiorganised international crime: drug trafficking in Mexico" in Tom Farer, *Transnational Crime in the Western Hemisphere*, 1999.

43 Reuter and Ronfeldt, se refieren a esta preocupación como el temor a la "colombianización". Ambos autores subrayan, sin embargo, cómo en las campañas de erradicación el énfasis se puso en la destrucción de plantíos y en la confiscación de drogas y no en la captura o arresto de campesinos. Véase *op.cit.*, p. 100, nota 13 y p. 103

44 Pero entre las referencias obligadas se encuentran, desde luego, Richard Craig, "La campaña permanente: Mexico's Anti-Drug Campaign", *Journal of Ineramerican Studies and World Affairs*, vol 20, no.2, mayo de 1978, del mismo autor "Operation Condor. Mexico's Anti-drug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, nº 3, agsto de 1980, pp. 345-363; Toro, *op.cit.*, p.27 y Smith, "Semi-organised international crime" p. 195. Todos estos autores coinciden en los efectos fortuitos, pero no por ello menos negativos de este ejercicio.

45 Reuter, "Eternal Hope", p. 90

46 Los más bajos umbrales de violencia en México se vieron gradualmente modificados por todos estos factores. Reuter y Ronfeldt, op.cit., p. 131 y Smith, "Semiorganised international crime" p. 205

47 Aunque los primeros contactos entre narcotraficantes colombianos y mexicanos se registran en 1973, es hasta los ochenta que se abre el mercado de tránsito de cocaína por territorio mexicano. La apertura de este mercado fue una consecuencia directa de las operaciones de interdicción desplegadas por EEUU a partir de 1982 en el Caribe y en la Florida. Para una descripción detallada de esta operación y de sus consecuencias véase Bruce Bagley, "Los mitos de la militarización : las FFAA en la guerra contra las drogas" en Smith, ed., *El Combate a las drogas* y Lupsha, "Transnational Narco-Corruption and Narco Investment: A Focus on Mexico", p. 89-90.

48 Lupsha, "Transnational Narco-corruption, p. 89-90.

49 Astorga, *El Siglo de las Drogas*, pp. 109-110 & 115-118 y Smith, "Semiorgansied international crime" p. 205

50 Jesús Blancornelas, *El Cártel*, México D.F. Plaza Janés, 2003, pp. 48 y 153.

51 Smith "Semiorganised international crime" p. 196-199.

52 La "securitización" del narcotráfico no sólo reflejó el peso de la influencia de EEUU. Algunos expertos explican este giro en función del creciente temor a la "colombianización" del mercado ilícito de drogas en México. Además, en la identificación del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional las autoridades mexicanas encontraron una justificación útil para la expansión de las funciones a cargo de las fuerzas armadas en este ámbito. Véase Reuter y Ronfeldt, *op.cit.*, p. 113

53 A finales de la década de los ochenta Reuter y Ronfeldt estimaban que los ingresos provenientes del narcotráfico representaban entre 1.25 y 4% del PIB y entre 6 y 20% de los ingresos provenientes de las exportaciones. Véase Reuter y Ronfeldt, *op.cit.*, p. 95 y Donald E Schulz "Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security", SSI Special Report, disponible en http://Carlisle-www.army.mil/usassi/

54 Las repercusiones de estas tendencias en las relaciones de seguridad entre México y EEUU las analizo con más detalle en Serrano "Integration and Security in North America: Do good neighbours need good fences?", *International Journal*, vol LXI, no.3, 2006 (número especial North American Security and Prosperity)

55 Richard Craig, "Human Rights and Mexico's Anti-

Drug Campaign" *Social Science Quarterly*, vol. 60, no.4, 1980, p. 697 y Toro, *op.cit.*, p.53.

56 El tema de la mutación del narcotráfico en crimen transnacional organizado lo trato con más detalle en los capítulos que aparecen en Berdal y Serrano, *Transnational Organized Crime and International Security.*

57 Smith, "Semiorganized international crime" pp. 210-211

58 Beatriz Martínez de Murguía "Autonomía policial y orden social en México", Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid/Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp.3 4-35

59 Schulz *op.cit.*, p. 3 y Michael Shifter, "Latin America's Drug Problems" *Current History*, Febrero 2007, p. 61

60 Schulz, op.cit., pp. 3-4.

61 A su vez, el 60% del presupuesto de la PGR se encontraba ya asignado a los programas de erradicación. Reuter y Ronfedt, *op.cit.*, p. 116

62 Schulz, *op. cit.*, p. 15 y Smith, "Semiorganized international crime" p. 204

63 La idea de un control oligopólico de este mercado ha sido objeto de serios cuestionamientos. La tendencia en México apunta a un mercado con altas tasas de cambio en la cima de las organizaciones pero en donde la continuidad es asegurada por los vínculos familiares. En las primeras etapas el mercado de heroína mostró mayores niveles de centralización, con 12 organizaciones, mientras que la marihuana fue siempre más descentralizado. Aunque el éxito de las campañas de los años setenta lleva a una reorganización en torno a una cuantas organizaciones poderosas, a partir de la década de los ochenta bajo el impacto de una mayor competencia y de la presión ejercida por las políticas coercitivas, el escenario se fragmenta en una multitud de organizaciones, pero aparentemente acoplados en una media docena de redes.

64 Blancornelas, *op.cit.*, p. 145 y 151

65 La cifra de 1989 se encuentra en Reuter y Ronfeld, *op.cit.*, p. 109

Tercera parte:
Otros temas

Fernando Henrique Cardoso

Caminhos novos?
(Reflexões sobre alguns desafios da globalização)

Resumen:
En el artículo el autor repasa, cuarenta años después, algunas de las tesis que mantuvo junto a Enzo Faletto en la conocida obra *Dependencia y Desarrollo en América Latina,* en el contexto de los debates que surgieron en la región sobre el modelo de desarrollo económico y las principales interpretaciones sobre el tema en torno a la escuela del estructuralismo latinoamericano, cuyo principal representante fue Raúl Prebisch. Frente a la relativa simplicidad de la versión vulgar de la teoría del imperialismo, el estructuralismo de Prebisch rechazaba la separación entre análisis político y análisis económico y matizaba la mera imposición política de los países del centro sobre los países de la periferia. Faletto y Cardoso desdoblaron el raciocinio estructuralista al incluir aspectos históricos y políticos que condicionaron el desarrollo de las economías periféricas y al contemplar las variadas formas de inserción en la economía mundial de los países latinoamericanos. Frente a este panorama del pasado, el autor se pregunta por los caminos y alternativas actuales para la integración de América Latina en el mercado mundial, revisando las opciones que ofrecen la globalización y la nueva realidad de las relaciones internacionales. .

Palabras clave:
Dependencia, globalización, desarrollo, centro–periferia, autonomía, capitalismo, América Latina

Abstract:
In this article, the author revises, forty years after, some of the thesis included in his and Enzo Faletto's works on *Dependency and Development in Latin America.* These debates on economic development happened, back then, in the context of the so called "Latin American Structuralism" of Raúl Prebisch, which rejected the separation between political and economic analyses and discussed the simplistic idea that central countries imposed their will on the periphery (maintained

by the vulgar version of the theory of imperialism). Faletto and Cardoso added another insight to structuralism by including in the analysis the historical and political events conditioning the development of peripheral economies, and by contemplating the various ways Latin American countries participated in the global economy. Facing the past, the author questions himself on the different paths and alternatives for the integration of Latin America in the World market, analysing the options offereb by globalization and the new reality of international relations.

Keywords:

Dependency, globalization, development, centre-periphery, autonomy, capitalism, Latin America

Resumo*:*

No artigo o autor repassa, quarenta anos depois, algumas das teses que manteve junto de Enzo Faletto na conhecida obra *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, no contexto dos debates que surgiram na região sobre o modelo de desenvolvimento econômico e as principais interpretações sobre o tema em torno da escola do estruturalismo latino-americano, cujo principal representante foi Raú Prebisch. Frente à relativa simplicidade da versão vulgar da teoria do imperialismo, o estruturalismo de Prebisch rejeitava a separação entre análise política e análise econômica e matizava a mera imposição política dos países do centro sobre os países da periferia. Faletto e Cardoso desdobraram o raciocínio estruturalista ao incluir aspectos históricos e políticos que condicionaram o desenvolvimento das economias periféricas e ao contemplar as variadas formas de inserção na economia mundial dos países latino-americanos. Frente a este panorama do passado, o autor se pergunta pelos caminhos e alternativas atuais para a integração da América Latina no mercado mundial, revisando as opções que a globalização e a nova realidade das relações internacionais oferecem.

Palavras chave:

Dependência, globalização, desenvolvimento, centro–periferia, autonomia, capitalismo, América Latina

Fernando Henrique Cardoso

¿Nuevos caminos?
(Reflexiones sobre algunos desafíos de la globalización)

Há quarenta anos, em 1967, Enzo Faletto e eu terminávamos, em Santiago do Chile, o manuscrito de um livro, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Nele fazíamos um diálogo com as principais interpretações sobre o tema do desenvolvimento. A instituição das Nações Unidas onde trabalhávamos —a Comissão Econômica da América Latina— CEPAL, propunha uma abordagem para os estudos sobre o desenvolvimento econômico conhecida como *estruturalismo latino-americano*. O principal formulador dessa teoria foi o economista argentino Raul Prebisch, mas ela teve vários desdobramentos.

Prebisch caracterizou o subdesenvolvimento da região como sendo estrutural. Baseando-se nas análises estatísticas de Hans Singer, importante economista da ONU, assinalou que havia uma perda continuada no comércio internacional que limitava as possibilidades de crescimento dos países subdesenvolvidos. Isto porque as trocas internacionais se limitavam à importação de produtos manufaturados e as exportações se compunham de matérias primas e produtos agrários, as chamadas *commodities*. Ora, as *commodities* continham baixo conteúdo tecnológico e os salários pagos aos trabalhadores que as produziam eram reduzidos. Por outro lado, apesar do alto componente tecnológico da produção de manufaturas, que deveria barateá-las, os sindicatos e demais setores organizados das sociedades desenvolvidas se apropriavam dos ganhos de produtividade. Esses eram os fundamentos sociais e políticos para a existência de uma diferença crescente entre os paises do Centro e os da Periferia: ela era estrutural e não se explicaria por motivos conjunturais ligados apenas à evolução dos preços.

Mesmo considerando-se a absorção de novas tecnologias pelos setores exportadores, elas não se difundiam para o conjunto da economia, nem mesmo para todo o setor agrícola. Criava-se, desta forma, uma diferença básica com os países centrais. Nestes os ganhos de produtividade de um setor espalhavam-se rapidamente por toda a economia. Embora as economias desenvolvidas fossem diversificadas, tornavam-se homogêneas do ponto de vista da absorção do progresso tecnológico. Já nos países periféricos os eventuais ganhos de produtividade se concentravam nas áreas exportadoras, formando-se economias especializadas e heterogêneas. Essa situação diferencial se constituiu a partir da expansão do capitalismo comercial, que ligou os países subdesenvolvidos da Periferia através do mercado internacional aos países de desenvolvimento originário, que se encontravam em estágio econômico e tecnológico mais avançado.

Menciono a tese para mostrar, primeiro, que o raciocínio econômico da CEPAL nada tinha do simplismo da versão vulgar da *teoria do imperialismo,* sempre pronta a ver uma mera imposição política dos países centrais nos países da periferia. Segundo, que o estruturalismo latino-americano sempre tratou de combinar análise econômica com análise política.

Prebisch nunca esqueceu que o processo de desenvolvimento tem um componente indispensável de ganhos de produtividade e estes são impossíveis sem desenvolvimento cientifico tecnológico e sem acumulação de capitais. Mas tampouco esqueceu de mostrar por que a teoria econômica clássica não estava funcionando: de um lado, porque nos países industrializados os sindicatos lutavam por maiores fatias do produto nacional e, da mesma forma, o estado queria mais impostos para construir uma sociedade melhor; do outro lado, porque a concentração agro-exportadora deformava a estrutura das economias periféricas.

Que fazer para reverter esta situação? A resposta era complexa. Seria preciso, a partir do estado, fazer o que o mercado não fez: forçar a acumulação de capitais através dos impostos e ampliar o componente tecnológico da produção. Ou seja, industrializar os países, liberando-os da camisa de força da produção agrário-pastoril e mineradora. Em vez de orientar a produção para o mercado externo, orientá-la primordialmente para o mercado interno. Como a deterioração constante dos termos de intercâmbio levava a crises cíclicas da balança de pagamentos, havia que controlar o câmbio. Para estimular a reorientação da economia *hacia adentro*, algum planejamento seria conveniente, bem como era necessário atrair capitais, nacionais e estrangeiros, e dinamizar o crescimento econômico. Tudo isso implicava em melhorar a eficiência do manejo da máquina e das políticas públicas.

No livro que escrevi com Faletto desdobramos o raciocínio estruturalista. Incluímos outros aspectos históricos e políticos

que condicionaram o desenvolvimento das economias periféricas. Em vez de ver essas economias de modo homogêneo, mostramos que em cada uma delas os grupos sociais e as classes articulavam-se de modo variável, entre si e com os países centrais. Houve dois tipos básicos de inserção das economias da América Latina no sistema internacional: um, quando a produção exportadora se manteve sob controle de produtores nacionais. Outro, quando houve inversão estrangeira. Historicamente essa diferenciação dependeu de muitos fatores, como a abundância de terras ou de recursos minerais. Dependeu também, desde o período colonial, de existir ou não uma população numerosa, da capacidade dos grupos e classes locais para se estruturar em sistemas de poder eficientes, para negociar com os setores externos, e assim por diante. Em qualquer caso, *não havia a inevitabilidade de uma forma específica de dependência,* pois esta não decorreu de mera imposição externa, mas da combinação de fatores externos e internos e das alianças entre eles.

Em certos casos formaram-se economias de enclave, como as chamamos, pois havia inversões estrangeiras diretas no setor exportador. Raramente algum setor nacional participou desse tipo de exploração. Em geral, os agricultores e mineradores nacionais desempenharam um papel secundário nos enclaves durante o século dezenove. As classes médias beneficiavam-se do sistema apenas marginalmente, utilizando o estado local como coletor e redistribuidor dos impostos cobrados aos enclaves. Os trabalhadores deste setor, sim, dependiam diretamente dele, enquanto a massa agrícola do setor tradicional ficou marginalizada, sobretudo nos países com vastas populações indígenas (como a Bolívia, a América Central e, em menor escala, o Chile e o México, por exemplo). Em outros casos as classes proprietárias locais dedicavam-se à agricultura, fazendo elas próprias a acumulação de capitais (dada a abundância de terras e a mão de obra barata, quando não escrava), podendo, mais tarde, diversificá-los para a produção industrial (como, por exemplo, da Argentina e o Brasil).

A ênfase do livro não foi, portanto, na *dependência*, embora ele houvesse sido lido com este viés porque a "teoria da dependência" estava na moda (apesar de nos havermos oposto explicitamente a esta versão simplificada da teoria do imperialismo). Enfatizamos, isto sim, a variabilidade das formas de integração ao mercado mundial e as alternativas que existiam para o crescimento econômico dos países, mesmo em situações de dependência.

No século XX, em meados dos anos sessenta, já se notava certa tendência para a associação entre capitais nacionais e estrangeiros na produção local, sobretudo no setor industrial e nos serviços (estes, como os financeiros ou os de transporte, desde o século XIX tinham forte participação estrangeira,

sobretudo inglesa). Depois da Segunda Guerra Mundial, aproveitando-se do *boom* que a guerra provocara na produção de manufaturas, o capital estrangeiro se tornou ativo nos investimentos industriais, notadamente no Brasil e, em menor proporção, no México. Em outras palavras, o que chamamos de "a nova forma de dependência" era, na verdade, o início do processo que veio a completar-se mais tarde e a ser conhecido como *globalização.*

Naquela época, nem sequer a noção de empresas multinacionais era de uso corrente. Eram chamadas de trustes, pois a expressão "empresa multinacional" só foi cunhada por Raymond Vernon em 1971. Que dizer, então, da globalização? Nada sabíamos na época. Não obstante, era dos primórdios dela que tratávamos, usando outra expressão (internacionalização do mercado). Mostramos, inclusive, que na medida em que o capital externo investia para produzir bens industriais não exportáveis necessitava da expansão do mercado interno, com todas as conseqüências políticas que isso acarretava.

Chegamos a prever que a continuidade do desenvolvimento na Periferia se tornara possível, contrariando a crença difundida na época de que isso seria impossível no regime capitalista. Para manter a expansão futura da produção, dissemos, haveria que exportar de maneira distinta das economias primário-exportadoras, pois haveria que ganhar o mercado internacional para produtos manufaturados. O mercado externo tornar-se-ia condição para a continuidade do crescimento econômico, dando a volta, assim, ao argumento inicial que sustentava que o motor do desenvolvimento deveria ser o mercado interno. Não tínhamos noção, entretanto, – nem poderíamos ter – dos impactos enormes que a nova fase do capitalismo,,impulsionada pela revolução nas tecnologias de comunicação, acarretaria, sobretudo nos sistemas financeiros.

Nesta palestra não desejo acompanhar, passo a passo, as mudanças na relação entre Centro e Periferia tal como a víamos no passado, até chegarmos à relação atual das economias desenvolvidas com as economias emergentes, para usar o jargão em moda. Quis apenas ressaltar que havia uma "visão' que acentuava as diferenças entre estruturas e que meu livro com Faletto não discrepou dela. Acrescentou a dimensão histórica para mostrar como se foram construindo as diversas situações de dependência (entendendo-se por tal uma abordagem integrada dos fatores econômicos, sociais e políticos na formação do capitalismo na Periferia). Nosso livro mostrou, principalmente, que havia diferenças entre os países quanto às oportunidades de crescimento e de integração ao mercado internacional. Também diminuiu o peso relativo dos fatores externos nas relações entre as classes locais e com as internacionais e analisou as modificações que ocorreram nos países da

região à medida que variaram as condições gerais do capitalismo.

Mantivemos a preocupação com os graus de autonomia nacional e, portanto, com o papel que o estado jogaria nas decisões de desenvolvimento. Não se vislumbrava ainda a relativa autonomia das empresas multinacionais diante dos estados, mesmo nos países centrais, nem se imaginava uma situação em que as grandes organizações criadas para estabilizar a ordem econômica e oferecer maiores oportunidades de crescimento aos países subdesenvolvidos, como o FMI e o Banco Mundial, parecessem frágeis para cumprir a missão. Hoje se mostram insuficientes para controlar o dinamismo da economia global e das empresas multinacionais e equilibrar o crescimento das economias emergentes.

• • •

Quarenta anos mais tarde, onde estamos?

Depois da queda do muro de Berlin, simbolizando o fim da bipolaridade entre a União Soviética e os Estados Unidos (ou o "mundo livre", como pretensiosamente se qualificava o bloco ocidental) e depois dos avanços tecnológicos, com o predomínio da *high tech* e da revolução dos meios de comunicação e de transporte, o mundo é outro. Nem melhor, nem pior, mas diferente. As constantes modificações tecnológicas que alteram o modo de produção e, sobretudo, a escalada do capital financeiro que se globalizou (graças, entre outros motivos, à internet), redesenharam a ordem global. As trocas internacionais passaram a crescer a taxas maiores que as do próprio PIB. E a despeito disso, a escassez de empregos e as desigualdades continuam a fustigar os países pobres, enquanto a população mundial não para de crescer.

As discussões sobre "uma outra globalização", não assimétrica nem concentradora de rendas e empregos, inflamam corações e algumas mentes. Podem ter força denunciadora, mas não mudam o curso previsível das coisas. Repetindo frase famosa proferida no final dos anos setenta pelo então secretário de relações internacionais do Partido Comunista Italiano, hoje Presidente da Itália, Giorgio Napolitano: "ou nós nos internacionalizamos ou eles nos internacionalizarão". Pode parecer jogo de palavras, mas não é.

No capítulo final do livro *Dependência e Desenvolvimento*, que descreve a nova dependência, salientamos que alguns países, como a China e a União Soviética, tomaram decisões políticas que lhes permitiram maior autonomia no mercado internacional e desenvolvimento econômico. O preço pago para este resultado foi o fechamento inicial da economia, o estado onipresente, a supressão das liberdades e a concentração de recursos humanos e técnicos na busca de objetivos estratégicos de crescimento econômico e poder

militar. Tal percurso parecia excluído do horizonte do mundo ocidental e mesmo da maioria dos países da América Latina, que alguns chamam de Extremo Ocidente. Com a exceção de Cuba e de umas poucas e fracassadas tentativas de assegurar a autonomia pelo isolamento, a maioria dos países da região fez outro percurso. Por outro lado, no contexto da Guerra Fria qualquer desvio de conduta era logo visto como ameaça perigosa ao "mundo ocidental". Ainda assim, não se pode entender a conjuntura política nem as posições intelectuais daquela época, sem ter presente que a União Soviética, Cuba e China constituíam um contraponto ao estilo de desenvolvimento do capitalismo ocidental e influenciavam as tomadas de decisão e as análises intelectuais feitas na região.

Que dizer hoje, depois do fim da bipolaridade?

A inviabilidade de um caminho de autonomia[1] à custa da liberdade (embora a economia global seja determinante) não implica a inexistência de formas de integração internacional que resguardem os interesses nacionais e assegurem melhores condições de vida para cada povo. É a isso que se refere a frase de Napolitano: a busca de alternativas que não impliquem a repetição automática das receitas prescritas pelos ideólogos da globalização e da economia como se existisse um caminho único para o desenvolvimento.

As chances de integração mais favorável não são iguais para todos. Assim como no passado houve formas distintas de integração ao capitalismo comercial e, mais tarde, de reintegração à ordem mundial sob a égide do capitalismo industrial, agora, com a globalização assentada nas vantagens tecnológicas e financeiras dos países centrais, cada país da antiga Periferia poderá trilhar caminhos diferentes, de sucesso variável. E digo antiga Periferia pelas razões que explicito: na medida em que a expansão do capitalismo globalizado se assenta na dispersão planetária da produção mundial e na intercomunicação dos capitais financeiros e de sua potenciação, a noção de *propriedade nacional* se tornou precária, assim como os mecanismos nacionais de controle se tornaram frágeis diante da mobilidade do capital.

Criaram-se redes globais que incorporam segmentos dos antigos países periféricos, saltando fronteiras. Paralelamente, com as migrações e com a marginalização contínua de segmentos industriais e comerciais, provocada pela renovação tecnológica, setores dos países centrais passaram a enfrentar situações que os aproximam do que ocorre nos países menos desenvolvidos, e vice-versa. New Orleans está mais longe de Nova York que São Paulo, sem prejuízo de que, no conjunto, a economia e a sociedade brasileiras são "subdesenvolvidas" em comparação com a situação americana. Há, entretanto, que colocar aspas na qualificação, pois se tornou mais difícil ajuizar os países

como um todo, dada a interconexão de partes dele com as redes globais.

Sendo assim, que chances há para os países latino-americanos fazerem frente à nova conjuntura mundial?

Comecemos pela política internacional.

Quem poderia imaginar que o fim da bipolaridade resultasse não na Pax Americana, mas, eventualmente, no fim da possibilidade de qualquer Império Global? Hoje, depois do impasse iraquiano e das tensões no Meio Oriente e no mundo islâmico em geral, seria mais apropriado que a diplomacia mundial se ocupasse de reconstruir o que se imaginou que as Nações Unidas seriam: um fórum para evitar as guerras, com capacidade de *enforcement*. Para que um mecanismo desse tipo tenha vigência, há que se rever os objetivos de política mundial dos países hegemônicos. Será preciso definir uma política mais de contenção do que de agressão ou "preempção", deixando de lado o sonho de ocidentalizar o mundo e de alçar as instituições democráticas americanas à condição de paradigma universal. Como se estivéssemos no período pós-napoleônico, mas sem ideais restauradores, precisamos de Metternichs populares que consolidem a paz pela inclusão de mais parceiros e não pela *entente* dos super-poderosos, mesmo porque não há força militar nem convocatória moral capazes de sustentar um mundo controlado por uma hiper-potência, nem pela coligação de umas poucas super-potências.

Se as grandes potências não reconhecerem a necessidade de um novo contrato global assistiremos, silenciosos e cúmplices, novos gladiadores surgirem das sombras, sem regras, e com riscos de confrontos globais. Dentre esses novos atores destaca-se o poderio chinês, com presença crescente na Ásia e na África. Mas não é só ele: está em marcha a reinvenção da Grande Rússia, ativa na Ásia Central e no Meio Oriente. Por sua parte, o mundo islâmico está se unificando para reagir aos desatinos intervencionistas. Enquanto isso, vemos a Europa indecisa sobre até que ponto se expandir (englobará a Turquia islâmica, ou não?) e sobre o papel a jogar no mundo. E a América Latina dividida entre um populismo regressivo e o medo de ser vassala de um império já sem forças, como aconteceu com alguns países latino-americanos que se prenderam demasiadamente aos interesses ingleses quando a Inglaterra já não era o que havia sido no passado.

Do ponto de vista político, ao contrário da época da Guerra Fria, a globalização não diminuiu as opções dos países subdesenvolvidos. Ela atua mais como uma força segmentadora do que como uma alavanca que torna o mundo homogêneo. Desarticula e rearticula segmentos dos países em outro nível; as economias crescem produzindo mais desigualdades, dentro e entre os países. A própria dinâmica da economia globalizada dificulta, portanto, imposições unilaterais: faltará sempre o cimento do consentimento, por um lado, e o monopólio da

força, por outro, posto que muitos países logram desenvolver armas poderosas, atômicas ou não, graças à existência de um mercado negro também global, além da disponibilidade das novas armas do terror, como os homens-bomba.

Por outro lado, a expansão da revolução tecnológica nas comunicações (a mesma que abriu espaço à globalização) martela na consciência e nas preocupações dos países mais ricos a contínua desigualdade entre as classes e as nações. O desafio da pobreza entrou definitivamente na agenda global. Existem, ademais, desafios novos com os quais o mundo terá que se haver, juntando ricos e pobres. É o caso do efeito estufa e, correlatamente, da questão energética, que passaram a impactar as decisões da política nacional e internacional com força nunca vista anteriormente. Com isso os países em desenvolvimento entram de nova maneira nas discussões globais. Alguns deles se tornaram poluidores, graças à forma como se dá seu crescimento econômico; outros detêm reservas imensas de combustíveis fósseis; e ainda uns poucos mais dispõem de alternativas energéticas atraentes, como no caso do etanol. Esses fatores dão maior margem de manobra a alguns países subdesenvolvidos para negociar e defender seus interesses na cena mundial.

• • •

No plano doméstico, o primeiro desafio que a América Latina enfrentou depois do fim da Guerra Fria e da conseqüente diluição dos dois blocos contendores foi a adoção, sem rebuços, do regime democrático. Não havia mais espaço para manter as ditaduras militares na região, nem interesse em sua manutenção por parte dos pólos dominantes. Essa fase, bem ou mal, se cumpriu.

Cumpriu-se, todavia, sem que os pressupostos da democracia se tivessem generalizado e enraizado. Refiro-me à maior igualdade (pelo menos de oportunidades) e à existência de uma cultura cívica verdadeiramente democrática. O que Tocqueville tanto admirou – a solidariedade comunal de inspiração protestante e o sentimento de responsabilidade individual dos americanos – bases da cultura democrático-capitalista, continua ausente em amplos setores da América Latina. Mas a maquinaria da democracia está presente. Os partidos, as eleições e mesmo – o que é parte fundamental de qualquer ideário democrático, – o gosto pela liberdade, se espalharam na região. Com um *caveat*, a liberdade se aproxima do desrespeito à lei e da discricionariedade dos poderosos para colocar em prática o *dictum* "aos inimigos, a lei, aos amigos, o perdão". Criamos o arcabouço de uma institucionalidade democrática, mas falta a alma: falta o respeito ao "*due legal process*", o predomínio da "*rule of law*". Continuamos saltando, com certa facilidade, das instituições ao personalismo, o carisma ameaça o respeito à norma e o cidadão ainda corre o risco de ser tratado como cliente,

como dependente, que recebe concessões mais do que exerce direitos.

O segundo desafio que a globalização trouxe para região foi o de sua inserção no capitalismo competitivo global. Analisando os dois desafios em conjunto – o de implantar a democracia, ainda que incompletamente, e o de enfrentar a globalização – entende-se melhor o que ocorre atualmente. A integração ao mercado global implicou em romper as altas tarifas protetoras e restringir as intervenções estatais no mercado. Esses dois instrumentos de defesa da competição externa e de promoção do desenvolvimento "*hacia adentro*" tornaram-se ineficazes. Por outro lado, as regras para a atração dos capitais internacionais são claras: respeito aos contratos e pouca discricionariedade na interpretação da lei. A essas condições somam-se a necessidade de previsibilidade econômica, com exclusão das indulgências inflacionárias e conseqüentemente maior controle do gasto público, e assim por diante. Se nos recordarmos que na década de oitenta do século passado as crises petroleiras afetaram muitos países da região e, junto com a inflação, levaram os Tesouros à bancarrota ou a endividamentos crescentes, temos mais um fator que provocou modificações profundas na ação dos estados: soou a hora das privatizações. Estas vieram menos por uma decisão ideológica de inspiração neoliberal e mais para ajudar no ajuste das contas públicas e para dar às grandes empresas, antes estatais, maior mobilidade no mercado, bem como para construir a infra-estrutura moderna necessária ao desenvolvimento econômico.

De tudo isso resultou uma contradição, ou, pelo menos, uma ambigüidade, entre os interesses tradicionais enraizados no sistema político, com reflexos no aparelho estatal, e as regras do mercado, cada vez mais homogêneas internacionalmente, com exigência de padrões globais de qualidade no funcionamento do sistema produtivo, mormente no caso dos setores exportadores. Mais ainda, a lentidão na retomada do crescimento econômico (que só a partir de 2002 encontrou maiores estímulos no mercado internacional)[2] e as demandas crescentes das massas formaram um caldeirão de pressões. Essa conjuntura levou alguns países a crises políticas ou, no mínimo, a derrotas eleitorais dos proponentes da modernização requerida para o ajuste à economia global. Em alguns casos a própria democracia, não só a economia, passou a ser a culpada pelo insucesso em atender com a celeridade requerida às demandas populares.

Nem todos os países da região tiveram condições de se inserir na nova ordem mundial com chances de desenvolvimento econômico e maior bem-estar para o povo[3]. Simplificando bastante, o vendaval dos ajustes macroeconômicos que varreu o Continente no último decênio do século passado (conhecido injustamente como a aplicação da agenda do "consenso de Washington") fez-se diferenciadamente e encontrou situações políticas,

sociais e econômicas também diversas em cada tipo de país. De um modo geral, é possível dizer que os países que não possuíam uma economia mais diversificada, principalmente os que guardaram semelhanças com as antigas economias de enclave (Bolívia, Equador, Venezuela e alguns da América Central) tiveram maiores dificuldades para se ajustar positivamente do que os países cujas economias e sociedades vinham se diversificando há mais tempo e desenvolveram uma base urbano-industrial que complementava o setor agrícola exportador.

O clima de liberdade política e a continuidade das eleições fizeram com que, pouco a pouco, entrassem em cena atores sociais antes marginalizados. Por toda a parte se viu o renascimento ou o surgimento de uma reivindicação agrarista e a pressão crescente das massas urbanas. Nos primórdios da globalização ocorreram movimentos reivindicatórios de inspiração cubana ou maoísta, tendo havido mesmo um caso, o de Allende no Chile, no qual a busca de mudanças sociais profundas recebeu o voto popular e chegou ao poder. Houve a derrocada da experiência socialista chilena, da qual não se alhearam as forças internacionais em luta contra o bloco soviético. Da mesma forma, os movimentos guerrilheiros mais expressivos foram sufocados, como o Sendero Luminoso, os Tupamaros e os Montoneros, ou contidos, como na Colômbia. Depois disso, à retórica fortemente reivindicativa não mais se seguiu uma prática transformadora: a inexistência de "um outro Bloco", com o desmoronamento da União Soviética, limitou a passagem do mito revolucionário à realidade.

Isso não quer dizer que o mito tenha desaparecido da amálgama ideológica de movimentos políticos ativos em muitas partes da região. A atração por uma transformação estrutural profunda continua viva em vários deles, desde os neo-zapatistas do comandante Marcos, passando pelos arroubos "bolivarianistas" da liderança venezuelana, ao indigenismo boliviano e aos movimentos rebeldes da Guatemala. E também na Colômbia, onde os narco-guerrilheiros ainda se pensam revolucionários. Noutros casos, como no Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil, a situação geral do país está tão distante da retórica revolucionária que se torna difícil assumi-la publicamente, embora continue vivo o sonho de uma "outra sociedade".

Mais recentemente a política desafiadora da ordem estabelecida ganhou um caráter distinto. Tem sido usada a noção de populismo ou de neopopulismo para caracterizar a política de países como a Venezuela, a Bolívia ou até mesmo a Argentina (dado o carisma do Chefe e o distributivismo das políticas sociais presentes nesses países). Mas o que sobressai neles é a desconfiança dos mercados e a volta ao estatismo. Como as novas situações populistas se formaram em reação às políticas de ajuste, às quais se atribuem todos os males do presente, não é de estranhar o componente regressivo da retórica

que as sustenta. Seus líderes não costumam propor novas formas de organização social ou econômica. Desenvolvem, sobretudo, uma retórica negativista. Expressam palavras de ordem anti-americanas e anti-globalização, mas se abstém de especificar o caminho utópico que garantirá um futuro de maior igualdade e bonança econômica. *Pari passu* com a atitude redentorista do governo Bush, que força mudanças de regime político e defende a legitimidade das guerras preventivas, o anti-americanismo é o pólo aglutinador do novo populismo latino-americano. Define-se o inimigo externo para justificar a retórica nacional-estatizante, com a compreensão imediata das massas[4].

Embora esses modelos de comportamento político hajam sido qualificados de populistas (mesmo no caso do Brasil de Lula vez por outra há quem assim o qualifique), eles se distinguem bastante do populismo clássico. Vive-se uma situação diferente dos anteriores processos populistas, de tipo varguista, peronista, ou que nome tenham tido. Aqueles apelavam diretamente às massas, incorporavam-nas parcialmente na sociedade, desprezavam a democracia representativa, redistribuíam recursos, mas não alentavam propósitos de mudanças da ordem econômico-social prevalecente. O anti-americanismo foi forte com Perón, mas não foi característica de Vargas. E ambos jamais deixaram entrever uma atitude anti-mercado, sendo que o estatismo, especialmente do período democrático de Vargas, era mais pragmático do que ideológico – como a atual voga privatista. O novo populismo, de Chávez ou de Morales, tem em comum com seus predecessores as políticas de distribuição de rendas. Porém é, como já disse, muito mais anti do que a favor, e não esconde o rancor aos mercados. No caso de Morales existe ainda o componente indigenista que leva o discurso a beirar a proposta de uma outra sociedade, baseada em valores não ocidentais.

Houve desdobramentos distintos conforme cada tipo de país em que operou a agenda de ajustes à ordem global. Nos países de economia pouco diferenciada e dependente de uma *commodity* básica de exportação, como a Bolívia, as conseqüências dos ajustes foram traumáticas. Seguiu-se uma verdadeira crise do sistema político e a ascenção de uma liderança de raiz indígena, fortemente influenciada pelo negativismo típico da reação altermundista. No Equador, os mesmos condicionantes tiveram como conseqüência profunda instabilidade, com as comunidades indígenas desempenhando um papel ativo nas pressões políticas. Seria simplista, portanto, explicar a dinâmica desses países apenas como resultado da falta de alternativas econômicas no mundo globalizado. Estas atuaram junto com a reivindicação das identidades culturais das massas indígenas, antes marginalizadas do controle da sociedade (na Bolívia, por exemplo, mais de sessenta por cento da população se declara indígena). O mesmo se diga sobre os demais países onde as

populações autóctones conservaram suas culturas e são suficientemente numerosas para dispor de força política em momentos de afirmação democrática.

As dificuldades de compatibilizar os apelos democráticos aos ajustes macro econômicos em países com poucas alternativas produtivas marcaram a Venezuela ainda sob o presidente Caldera. Elas deram margem às vitórias sucessivas, armadas ou eleitorais, de Hugo Chávez. Com a diferença de que a Venezuela dispõe de um elemento importante para o êxito no mundo global, o petróleo. O Peru de Fujimori (ainda na época das ilusões revolucionárias do Sendero Luminoso e antes do fim da bipolaridade) escapou desse dilema porque, com as reformas liberalizantes, das quais o presidente Toledo não se afastou, conseguiu elevadas taxas de crescimento econômico e certa diferenciação da base produtiva. Abriu espaço assim para uma modesta incorporação de segmentos das massas empobrecidas.

Convém advertir novamente que não se deve simplificar. Não foi apenas a inconsistência entre as pressões modernizadoras da economia globalizada com a pouca diferenciação produtiva desses países que os levou a crises políticas. Houve também um esgarçamento das instituições democráticas pré-existentes, minadas pela corrupção e pela ineficiência, como se viu na Venezuela anterior a Caldera e no Peru. E, não por acaso, tanto na Venezuela como no Peru romperam-se experiências democráticas relativamente antigas e não ditaduras militares.

Caso à parte foi o chileno. Desde o período pré-globalização, o Chile, embora dependesse crucialmente da exportação de cobre, apresentava uma economia mais diversificada. Por outro lado, os primórdios do ajuste chileno se fizeram (sem êxito de crescimento econômico, diga-se de passagem) ainda no governo Pinochet. Mais tarde, com a redemocratização, o Chile obteve o que poucos países conseguiram, uma agenda consensual entre governo e oposição. Mais que isso, uma política consensual na própria sociedade. Isso permitiu reforçar as instituições democráticas e lograr o crescimento da economia. A violência pinochetista produziu anticorpos em uma sociedade que contava em suas raízes históricas com valores de respeito às instituições.

Não segue daí que estivesse inscrito que assim deveria ser. As opções políticas dependem obviamente das lideranças e o Chile as teve competentes. Competentes e capazes de entender que na economia global a marca, o *design*, os circuitos de comercialização, juntos com a eficiência e o respeito às regras, são tão importantes quanto dispor de uma boa dotação de recursos naturais, de mão de obra abundante ou de capitais para realizar um circuito econômico completo no âmbito das fronteiras nacionais. Ou seja, já não vivemos na época em que o modelo prussiano, da economia *a la Frederich* Lizt, ou mesmo da

industrialização substitutiva de importações, era visto como o único modo para obter o crescimento do PIB. Exportar ostras, salmão, vinho ou frutas, atendendo aos requisitos de pontualidade e qualidade do mercado global, adiciona valor aos produtos e permite uma inserção internacional conveniente para um país de economia e população relativamente pequenos.

Dessa estratégia resultou a valorização de um modelo político, que se poderia chamar de "social-democracia globalizada". Ela não teme o mercado externo, preza as instituições e a responsabilidade dos cidadãos, tem consciência que a estabilidade do processo democrático depende de certo progresso econômico, mas também, e muito, de políticas ativas de redução da pobreza e de aumento do bem estar social. De alguma maneira, se trata da adoção, em outras condições, do que na Europa se chamou de "economia social de mercado", com a diferença de que, além de se respeitar as regras no mercado local, se busca um engajamento no mercado global e uma linha de política econômico-social que estimule a ação social dos governos e da sociedade.

Em países de tradição cultural ibérica, como os nossos, o individualismo possessivo e a crença em que a competição no mercado realiza o bem de todos nunca foram assimilados. Daí que a nova versão da social-democracia possa ser mais bem aceita. Ela é economicamente modernizadora e, ao mesmo tempo, dá espaço para a ação do governo nas áreas sociais e mesmo nas produtivas e estimula uma sociedade civil ativa. Longe de valorizar o individualismo, essa filosofia valoriza o comprometimento das pessoas com a sociedade, dando-lhes responsabilidades, inclusive, senão que principalmente, no combate à pobreza e à desigualdade.

Não foi outro o caminho trilhado pelo Brasil. País com maior diversificação econômica do que qualquer outro da região, bem como com obstáculos também incomparáveis para superar a pobreza e as desigualdades sociais, bem ou mal, suportou a abertura da economia, as reformas do estado (ainda incompletas), conseguiu levar adiante a democratização, apesar das taxas de crescimento do PIB relativamente baixas dos últimos quinze anos. A *resilience* das estruturas econômicas e das instituições democráticas, somada à existência de uma sociedade civil vibrante, permitiu avanços nas respostas ao duplo desafio de instituir a democracia e participar do mercado global. Diferentemente da experiência chilena, que se apoiou em consensos, no caso brasileiro as fortes disputas políticas entre os dois partidos polarizadores, o PT e o PSDB, não prejudicaram a continuidade daqueles dois processos. As diferenças entre os partidos finalmente mostraram ser menos de cunho ideológico do que de luta pelo poder. Uma vez no poder, o PT seguiu, em linhas gerais, as políticas anteriores.

Poderá, eventualmente, diminuir o ímpeto delas ou mesmo modificá-las pontualmente, mas nada que comprometa o rumo traçado desde o governo anterior, pois ele não o foi pela discricionariedade daquele governo, mas pela exigência de adaptação do país aos desafios da realidade.

O mesmo que disse acima sobre o Chile pode ser repetido para o caso brasileiro. Muito mais do que seguir um "modelo neoliberal", a política adotada no Brasil seguiu o modelo de uma social-democracia globalizada. Foram aproveitadas as chances do mercado global, aprofundaram-se as transformações econômicas que vinham de antes e o que parecia uma impossibilidade no passado é hoje uma realidade. O país se tornou exportador de produtos industriais sofisticados (como aviões ou celulares), desenvolveu tecnologias próprias (por exemplo, para a exploração do petróleo em águas profundas), revolucionou a agroindústria com novas tecnologias[5] e está vendo algumas de suas empresas se tornarem *global players*[6]. Simultaneamente foram lançados programas sociais de vulto, tanto de natureza universal (saúde e educação), como específicos (reforma agrária e programas de proteção social e distribuição direta de renda). Os níveis de pobreza e mesmo – de maneira incipiente – os de desigualdade começaram a se reduzir na década de 1990[7].

Na Argentina as coisas seguiram rumos diferentes. Aos avanços da economia no período anterior á globalização não correspondeu um esforço de diversificação produtiva. Apesar do investimento industrial pré-existente, não foi a partir dele que o país se integrou na nova fase do mercado mundial. A economia argentina estava, desde o século XIX, integrada internacionalmente pela agricultura. Com a globalização as ligações se aprofundaram pelo mesmo caminho. O esforço de ajuste feito na época do presidente Menem e do ministro Cavallo —neste caso, sim, verdadeiramente neoliberal— não evitou que as conseqüências das crises financeiras mundiais atingissem a Argentina mais fortemente do que os outros países. A forma como o governo controlou a inflação, atando o peso ao dólar, levou a economia a declarar *default* tão pronto o vendaval especulativo internacional se voltou contra a moeda local. Apesar disso a democracia argentina continuou funcionando, embora cambaleando (de la Rúa renunciou à presidência, houve sucessivos presidentes interinos até que Eduardo Duhalde sustentou o leme). Com a eleição do presidente Kirchner, graças à atuação do ministro da Fazenda, Roberto Lavagna, a situação voltou ao controle do governo, sem que tivesse havido a aceitação da negociação da dívida externa nos termos tradicionais propostos pelo FMI.

Restabelecido o controle da situação, o governo Kirchner decidiu por um caminho intermediário entre a posição neoliberal de seus antecessores e o fortalecimento do mercado

interno para viabilizar a industrialização e o crescimento do PIB. Aumentou tarifas aduaneiras, passou a exercer controle de preços e, temeroso da concorrência brasileira, recuou de algumas medidas integracionistas que o Mercosul havia avançado.

A Argentina ficou, portanto, um tanto á margem do mercado internacional mais dinâmico. Os êxitos da política adotada se baseiam nas altas taxas de crescimento econômico, com o que o governo pode mitigar a demanda das classes populares, altamente reprimida no período anterior. Cabe recordar que a Argentina lograra índices de bem estar social mais elevados que os demais países da região e que a pobreza, mitigada pela recuperação econômica do governo Kirchner, fora fruto do ajuste neoliberal à outrance. As taxas de crescimento atuais foram obtidas graças à expansão do comércio agrícola internacional, acelerada pela demanda da China, e graças às medidas de proteção da produção local. Foi neste contexto que a liderança popular do presidente se afirmou, neste caso com maiores semelhanças com o passado, embora sem o anti-americanismo ardente do peronismo originário.

Para terminar essas considerações, falta aludir a outro importante país da região, o México. Se havia um país com dificuldades para refazer suas políticas e instituições visando responder ao duplo desafio da modernização globalizadora e da democracia, este país era o México. Herdeiro de um sistema polîtico advindo de uma revolução popular, mas que se estiolara no burocratismo, no partido-único e na forte intervenção estatal na economia, o México não parecia predisposto a se engajar de forma positiva na nova era. O regime da Revolução Institucionalizada fizera acentuados progressos econômicos, mas também criara grandes dificuldades para que prevalecessem as noções de mercado competitivo, abertura da economia, alternância no poder e transparência democrática.

Recordo-me de conversa que tive com o atual primeiro ministro italiano, Romano Prodi, quando ele exercia a mesma função antes do ingresso efetivo da Itália nas regras de Maastricht, e reinava a desordem fiscal no país. Perguntei-lhe como lograria cumprir as obrigações de controle fiscal e orçamentário para a Itália integrar-se à União Européia. Respondeu-me: só há uma maneira, assinar os compromissos e obrigar a disciplina de fora para dentro... Foi o que aconteceu com o México. Ao firmar o acordo de integração com os Estados Unidos e o Canadá, o NAFTA, entrou numa camisa de força. Ela pode ser contestada pelos opositores, mas, bem ou mal, traçou os rumos da economia mexicana.

A anterior diversificação econômica já apontava na direção de uma industrialização complementar à economia americana. Já estava instalada a *maquila*, baseada na montagem local dos componentes de produtos

duráveis de consumo com vistas ao mercado norte-americano. A produção se multiplicou e se diferenciou. Hoje Monterrey, sede da área de maior dinamismo industrial do país, se tornou um pólo importante, abrigando inclusive (como no caso brasileiro) empresas globais, por exemplo, no setor de cimento. Houve a privatização parcial de empresas públicas, como no caso da telefonia (com menos amor às agencias reguladoras e à concorrência do que no Brasil), a indústria energética se manteve em mãos governamentais e o sistema financeiro (ao contrário do brasileiro) se desnacionalizou.

Tem-se a impressão que no caso mexicano ocorreu uma integração uni direcionada ao mercado norte-americano. As estatísticas mostram a enorme proporção de produtos exportados que se dirigem para lá (cerca de 90%)[8]. Apesar de o crescimento econômico ter-se acelerado na fase inicial da globalização, mais tarde diminuiu o ritmo e, como no Brasil, a oferta de emprego não acompanhou a oferta de mão de obra, o que explica o fluxo migratório para os Estados Unidos. O México ainda possui populações indígenas relativamente pouco integradas politicamente à sociedade nacional e falta transparência no sistema político (apesar dos esforços democratizadores que começaram com reformas eleitorais na década de 1970 e se aceleraram no governo do presidente Ernesto Zedillo). É possível dizer, portanto, que a resposta mexicana aos desafios globalizadores, se garantiu razoável crescimento econômico, foi obtida com ligação crescente a um só grande mercado. O processo político, embora avançando, ainda não consolidou completamente as práticas democráticas. Daí que o discurso eleitoral continue enfatizando valores nacionalistas (para advertir dos riscos da ligação umbilical à economia americana) e não se tenha apartado do debate anti-globalização e anti-americano, como se viu recentemente na campanha de Lopes Obrador, derrotado pelo presidente Calderón por pequena margem de votos.

Como o objetivo desta palestra não é o de analisar exaustivamente cada país, deixo de me referir a muitos deles. Alguns, dado o porte relativamente pequeno de suas economias, continuam em busca de algum acordo de comércio que abra espaço para suas exportações (como o Uruguai e o Paraguai). Para responder aos desafios da democracia valem-se de suas tradições. Assim é que o Uruguai, hoje controlado por uma coligação de esquerda, manteve a tradição democrática. Se fosse qualificar o sistema político uruguaio, eu diria que, com as diferenças naturais, mais se aproxima da social-democracia contemporânea, ao estilo chileno, do que das posições anti-mercado e anti-americanas dos países de antigas economias de enclave. O Paraguai, por seu lado, caracterizado por um sistema político tradicionalmente patrimonialista e clientelístico, dele não se afastou, bem como não conseguiu um caminho de crescimento econômico que o livrasse do subdesenvolvimento.

Caso relativamente à parte é o dos países da América Central. Em todos eles a democracia representativa está vigendo na sua forma tradicional, isto é, sem o complemento de sociedades civis mais atuantes que possam estimular a participação dos cidadãos e se livrar do clientelismo. Isso em graus variáveis, pois na Costa Rica e mesmo no Panamá, o panorama é mais dinâmico e o mesmo ocorre em Santo Domingo, pais caribenho.. Noutros países, como a Nicarágua, vê-se a volta de líderes que, no passado, pareciam mais próximos aos ideais cubanos e hoje, se os mantêm, é de forma esmaecida, dadas as mudanças ocorridas no mundo e nas próprias situações locais. Estas encontraram algum alívio graças a acordos comerciais com os Estados Unidos, que asseguram fatias de mercado a seus poucos produtos de exportação, acentuando os liames tradicionais de dependência. Globalização, no caso, com mais força do que ocorre com o México, que dispõe de maiores recursos produtivos, torna-se sinônimo de relação crescente e desigual com os Estados Unidos.

Há, não obstante, alguns fenômenos que matizam a situação centro-americana. O principal é a emigração para os Estados Unidos. Dela deriva grande volume de remessas de recursos para as famílias que ficaram nos países de origem. Para se ter uma idéia, de cada três salvadorenhos, um vive no estrangeiro, sendo que só nos Estados são mais de 2,5 milhões. O mesmo ocorre com o México, com muitos milhões de mexicanos vivendo nos Estados Unidos e remetendo dinheiro para os familiares, embora a proporção do fenômeno seja menor dado o porte da economia e da população mexicanas. Não são só os salvadorenhos, também os colombianos, equatorianos (destes muitos na Espanha), dominicanos etc. emigram e criam liames de outra natureza com o país de adoção. As remessas, por sua vez, tem imenso peso econômico nos países de origem. É fácil imaginar o tipo complexo de relação que se estabelece entre eles e os Estados Unidos, ao mesmo tempo de reação e de amálgama cultural e financeira. Tudo isso forma um quadro bem distinto do que ocorre nas relações entre o cone sul da América do Sul e os Estados Unidos.

Conclusões:

Tentei mostrar neste texto a que o esquema de análise histórico-estrutural continua útil para descrever as transformações ocasionadas pela globalização nos países subdesenvolvidos, desde que usado com a sutileza necessária para evitar o reducionismo nas análises. A globalização, da mesma forma que a *dependência*, nada mais é do que um desdobramento do sistema capitalista nas condições históricas atuais.

O ponto de partida da análise estrutural condiciona, mas não define a forma que os

processos econômicos e políticos assumem. As estratégias políticas de inserção na economia global têm certa margem de autonomia. Assim, aqueles processos também dependem de fatores tão variáveis de país para país como a capacidade local de acumulação de capitais, a presença de investimento estrangeiro direto, do *mix* eventualmente existente entre a produção controlada nacionalmente e a controlada pelas multinacionais, da participação do setor público na produção, e assim por diante. Em outras palavras, há caminhos alternativos, embora não quaisquer, nem com sucesso semelhante em todos os países. A escolha das alternativas e o êxito eventual dependem tanto da base estrutural como da capacidade política das lideranças e, mesmo, das instituições e da cultura política em sentido mais amplo.

Na história recente da América Latina, pelo menos três países conseguiram uma integração mais favorável ao mercado globalizado e deram respostas, embora ainda insuficientes, mais ou menos aceitáveis às demandas de suas populações: o Chile, o Brasil e o México. Outros desenvolveram uma estratégia de *exit*, como a Argentina, enquanto a maioria, como os países da América Central, o Uruguai e o Paraguai, sem dispor de recursos para acelerar as transformações da base econômica que permitissem um salto qualitativo, desenharam estratégias de sobrevivência buscando nichos no mercado global para sua produção tradicional. E outros há que, por disporem de uma *commodity* de curso global mas não dos demais recursos para saltos globalizadores maiores, definiram uma estratégia de *voice*: alardeiam seu descontentamento com a globalização no seu todo e, com menos clareza, até mesmo com a democracia representativa. Sem falar nos países que, embora com menores condições do que os três que se estão globalizando mais positivamente, contam com recursos capazes de lhes dar, ao longo do tempo, melhores chances para enfrentar os desafios da nova ordem mundial, como o Peru e a Colômbia[9].

Equívoco equivalente ao de não tomar em consideração estes caminhos variáveis seria não perceber os limites estruturais (embora mutáveis no longo termo) que se impõem aos países em desenvolvimento. A globalização, como insisti, implica na extensão à escala planetária dos liames financeiros e na difusão rápida de inovações tecnológicas, constituindo a chamada economia do conhecimento. Ambos os processos continuam largamente sob controle das grandes empresas multinacionais ou das super-organizações financeiras, sediadas em uns poucos países. Estes continuam dando as cartas na economia global. Entretanto, o número de parceiros principais não é estático; basta ver o que acontece com a China. Não resta dúvida, também, que é árduo e restrito o caminho para ampliar as chances de criação e difusão de novas tecnologias e dispor de capitais. Ainda

assim, para mencionar só os países mais populosos, Índia, Rússia e Brasil, sem esquecer da China que tomou a dianteira, os chamados BRICS, estão em uma corrida contra o tempo para ver quem chega lá. Tudo dependerá, não só da economia, mas do tabuleiro político mundial, e principalmente, da capacidade das sociedades locais e de seus líderes para lograr políticas o quanto possível consensuais que aproveitem as oportunidades —e não só as econômicas— e tornem os efeitos da globalização e da democracia mais favoráveis aos países em desenvolvimento e a seus povos[10].

Notas

1 Disso se tratava nas análises latino-americanas, que viam na presença ativa do estado nacional condição para lograr, ao mesmo tempo, autonomia e crescimento econômico.

2 Ainda assim, comparativamente, não foi a América Latina a região que mais cresceu no mundo. Em 2006 haverá crescido em torno de 5%, enquanto os prognósticos da CEPAL e do Banco Mundial prevêem crescimento menor em 2007 e 2008, ao redor de 4,5% e de 4%, respectivamente. Esses dados são mais baixos do que as previsões que se fazem para a média dos países em desenvolvimento, que deverão superar os 6%, tendo a China previsões para mais de 9% e a Índia para mais de sete.

3 Como fizemos no livro sobre *Dependência e Desenvolvimento*, caberia refazer, em trabalho de maior fôlego, as situações histórico-estruturais a partir das quais cada tipo de país enfrentou os desafios da globalização. Sobre a variabilidade das respostas latino-americanas aos desafios globais, ver Carlos Pérez Llana, "Modelos políticos internos y alianzas externas", Universidad Siglo 21 y Torcuato Di Tella, manuscrito, 2007.

4 Para um interpretação estimulante do que significou o anti-americanismo e a visão nacional-estatista na América Latina, ver Eduardo Graeff, "Nossa América e a deles", manuscrito, Brasília, julho, 2006.

5 No caso da agroindústria, a Embrapa, organização estatal de pesquisas que conta com cerca de mil PhD's, teve um papel notável no desenvolvimento de novos cultivares, novas técnicas de plantio etc., permitindo a adaptação de lavouras como a da soja a áreas de savana, o "cerrado" brasileiro, antes considerado improdutivo.

6 Há cerca de uma dezena de empresas brasileiras, inclusive a petrolífera que é controlada pelo governo, que se estão espalhando pelo mundo, através de aquisições e expansões. A Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, é a segunda maior mineradora do mundo. A Embraer tem fábricas até na China. Existem indústrias de aço, de bebidas, têxteis, de suco de laranja que também se estão globalizando.

7 Estudo recente feito por economistas do FMI recalcularam os efeitos do Plano Real sobre a renda dos mais pobres. Concluíram que, ao invés de se falar de um incremento anual de 1,5% na renda seria mais correto pensar em 4,5%, o que terá tido um efeito cumulativo enorme. Ver Francisco Ferreira, Phillippe Leite e Julie Lichtfeld, "The rise and fall of Brazilian inequalities. Development Department, IMF, 2007. Por outro lado, o salário mínimo real cresceu em média mais de 4% anualmente, a partir de 1993. Quanto á desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini, também diminuiu, como indica relatório do Banco Mundial.

8 No caso do Brasil, que sempre teve pauta de exportações mais diversificada, em 2006 os produtos assim se distribuíram: 18% para os Estados Unidos, 22% para a União Européia, 23% para a América Latina e 37% para outras partes do mundo. É de notar que 60% das exportações se compõem de produtos industrializados.

9 Para uma análise das diferentes estratégias de inserção na ordem global ver Santiso, Javier, Latin América`s Political Economy of the Possible, Cambridge, Mass.,2006 MIT University Press.

10 Estudo recente de Kristalina Georgieva, do Banco Mundial, compara em diferentes dimensões, a participação relativa dos BRIC`s na economia global. Chama a atenção que, conforme a dimensão analisada, ora um ora outro desses quarto países mostra melhores perspectivas de saltar para a condição, senão de nação desenvolvida, de *player* relevante na cena global.

Cuarta parte: Reseñas

Tomás Mallo y Maribel Rodríguez
CeALCI – Fundación Carolina

Conferencia Internacional "Estado de bienestar y competividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina"

La Conferencia Internacional sobre Estado de Bienestar, celebrada en Madrid en abril de 2007, tenía como objetivo reflexionar y debatir sobre la experiencia del estado de bienestar y la competitividad europea, tratando de extraer lecciones que contribuyan a la construcción de una nueva agenda de reformas en América Latina y el Caribe, y específicamente sobre la protección y bienestar sociales. Lejos de la imitación del modelo europeo, el taller apuesta por extraer algunos aprendizajes de las prácticas exitosas —y también de los errores— para contribuir a la conformación de modelos propios en América Latina.

Esta actividad se inscribe en el programa "*Una nueva agenda para América Latina y el Caribe. Reformas que funcionan: lecciones para decisores políticos*", que la Fundación Carolina ejecuta junto con la Corporación de Investigación Económica para Latinoamérica (CIEPLAN) de Santiago de Chile y el Instituto Fernando H. Cardoso (IFHC) de Sao Paulo, y que cuenta con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Previamente, en 2006, se celebró un seminario internacional en Madrid cuyos documentos fueron presentados en esta Conferencia Internacional con el fin de ajustar el análisis de la experiencia europea a los desafíos y especificidades de los escenarios latinoamericanos. Así mismo, los documentos de trabajo presentados y discutidos durante la Conferencia, coordinada por el profesor Álvaro Espina, de la Universidad Complutense de Madrid, han sido publicados por la Fundación Carolina en su colección de libros con la Editorial Siglo XXI.

Universalidad y sostenibilidad de los sistemas de protección social

Para analizar la universalidad y sostenibilidad de los sistemas de protección, uno de los ajustes más controvertidos, el caso del régimen de bienestar británico permitió examinar en profundidad la problemática de la financiación del Estado de bienestar, que es una de las columnas básicas para su sustentación futura.

El profesor Glennerster ha recalcado el hecho de que la consolidación de los Estados de Bienestar europeos están sometidos a una fuerte tensión causada por una parte por las demandas democráticas basadas en la reivindicación de derechos, y por otra por los retos internos de los propios sistemas de bienestar que necesitan adaptarse a los cambios que operan en la sociedad y en última instancia a los imperativos de competitividad económica.

Ante esta situación, el experto británico ha formulado una serie de propuestas dirigidas a la reforma del Estado de bienestar británico, pero son aplicables según el autor a las políticas sociales de los países de América Latina:

1 Estimular a los perceptores de beneficios sociales en la búsqueda de un empleo remunerado, introduciendo incentivos para ello y penalizando a quienes no lo hacen.
2 Mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de bienestar, especialmente en los campos de la sanidad, la educación y la atención a la vejez, introduciendo competencia y mayor libertad de elección del consumidor.
3 Garantizar la sostenibilidad del Estado de bienestar apelando a una mezcla de financiación pública y privada que estimule especialmente la participación de los más pobres. Su propuesta para la financiación de la educación universitaria es un ejemplo de ello.
4 En cuanto a las pensiones, el profesor Glennerster propone afiliar automáticamente a todos los trabajadores a fondos privados de pensiones en régimen de capitalización, tutelados por el Estado, dando libertad para elegir entre los fondos autorizados y los planes de empresa, o para salir fuera del sistema. Para que las pensiones puedan financiarse y resulten adecuadas a las expectativas de la población, la edad de jubilación debe aumentar, hasta que el tiempo de jubilación equivalga al 30% de la vida adulta.

A su vez Howard Glennerster insiste sobre la necesidad de fomentar un cambio de mentalidad en la población. Las nociones de previsión y de provisión deben ser asumidas por los ciudadanos, pues de esta corresponsabilidad depende la sostenibilidad de los sistemas de bienestar. Los recursos privados deben ser movilizados en relación al nivel de los ingresos de los particulares.

Si bien América Latina seguirá gozando durante las próximas décadas de un bono

demográfico, que permite a la región aplazar sus preocupaciones en cuanto al desequilibrio entre población económicamente activa y población dependiente; tanto la experiencia británica como la alemana han demostrado la virtud de planificar este riesgo y de anticipar sus consecuencias mediante un proceso de ajustes progresivos. La comunicación social que permite legitimar por una parte la necesaria búsqueda de soluciones a largo plazo para mejorar la cobertura social, y por otra parte para fomentar en la ciudadanía una actitud de previsión y de corresponsabilidad en la planificación de la previsión del riesgo. En muchos países europeos la entrada de la necesidad de reformas en los debates públicos ha permitido facilitar la adopción de nuevas políticas pero también de aceptar y asumir por parte de la población modelos de gestión de financiamiento público-privados. Sin embargo esta modalidad público-privada no debería implementarse como se ha visto en algunos casos, como una "venta salvaje" al sector empresarial de parte o de la totalidad de un servicio social, sino que debe ser una asociación entre un Estado que norma y regula el sector, y otorga licencias, por un tiempo definido y bajo estrictas condiciones, al sector privado para ofrecer estos servicios. En este sentido es clave que los Estados negocien condiciones específicas con cada entidad privada, como por ejemplo que una escuela subsidie el estudio de un determinado porcentaje de estudiantes procedentes de familias de escasos recursos, que regule los servicios prestados y las tarifas aplicadas y ante todo que desarrolle su capacidad de control y sanción. De esta manera se evitará que la privatización de prestaciones sociales se convierta en la retirada del Estado ante un ámbito de su competencia: la protección social.

La experiencia francesa se diferencia del modelo británico pues, tal como lo presenta Jean Claude Barbier, la reforma del Estado de bienestar ha pasado del modelo latino, centrado en el mantenimiento del *status*, a otro más universalista. Según el experto, esta transición de un modelo contributivo hacia otro basado en la recaudación fiscal, es la única solución para garantizar la universalidad de las prestaciones, y por lo tanto evitar el riesgo de la fragmentación y de la desigualdad.

Este análisis resulta especialmente interesante para el debate sobre los sistemas de protección social en Iberoamérica, cuyas políticas sociales se incardinan generalmente dentro del modelo latino —aunque con niveles de desarrollo muy diferentes—.

Jean Claude Barbier inscribe además las reformas francesas dentro de la dinámica general de las políticas sociales de la Unión Europea, inspiradas en el principio de activación y en el imperativo de configurar mercados de trabajo de transición. El objetivo de este tipo de políticas consiste precisamente en acompañar y facilitar los procesos de transición a lo largo del ciclo vital de los individuos: desde la escuela y la universidad al mercado de trabajo;

desde las múltiples situaciones de interrupción de la actividad laboral a la vida profesional activa, y desde esta última a una situación adecuada de jubilación.

La noción de lucha contra la exclusión social ha tenido en el contexto francés una relevancia especial y constituiría para muchos países de América Latina un planteamiento político de gran efectividad social en un contexto de elevados índices de desigualdad económica, de marginación económica social y cultural de amplios segmentos de la sociedad y de escasa incorporación al empleo formal. En efecto, la intervención social francesa se caracterizó por la puesta en marcha de mecanismos puente como el Ingreso Mínimo de Inserción (RMI-Revenu Minimum d'Insertion) que pretendía integrar a las familias sin techo en la sociedad francesa o como ayudas al primer empleo de los jóvenes que ofrecía exenciones a las empresas para incentivar la contratación de jóvenes. La idea subyacente a estas políticas es la inclusión en la sociedad de aquellos colectivos excluidos. La crítica principal a las políticas focalizadas impulsadas en varios países de América Latina se refiere a la dificultad que han encontrado para articular los beneficiarios de los programas de ayuda a los sistemas de protección social nacionales, ni superar su condición de pobreza. De la misma manera que se habla de trampa de pobreza se puede hablar de trampa de los programas focalizados.

Por otra parte también, en el caso de América Latina, la adaptación del sistema a nuevos patrones de ciclos vitales agravados por los elevados índices de informalidad de la economía, se enfrenta a un problema adicional: la falta de estabilidad temporal de las instituciones públicas o privadas proveedoras de protección social y su débil legitimidad en la población. En efecto afiliarse a un sistema de protección implica poder esperar razonablemente que esta institución siga existiendo cuando se requieran sus prestaciones en el momento en el cual el sujeto estará expuesto al riesgo.

Por tanto, gobernabilidad y sostenibilidad parecen emerger como pilares claves para la viabilidad de las reformas en este contexto.

Sin embargo, el principio de universalidad hacia el cual el modelo francés ha venido avanzando, no está exento de polémicas y de posibles efectos perversos. En este sentido, desde la perspectiva holandesa, Ruud de Mooij plantea que la universalidad de derechos en materia de protección social no siempre coincide con un sistema adecuado de incentivos para la inserción laboral. Para evitar entrar en una lógica oportunista de los individuos de abandono de la actividad económica a favor de una dependencia de los subsidios y de la ayuda estatal, de Mooij recalca la importancia de prestar una atención muy particular al cálculo preciso de los umbrales de incentivos . La economía política de los tres escenarios de reforma que propone de Mooij ofrece un abanico de opciones y resultados que sólo podrán materializarse en una u otra dirección a través de los procesos de elección social propios de las

sociedades democráticas, ya que ninguna receta técnica puede escamotear a los ciudadanos de las sociedades modernas la capacidad de elegir su futuro colectiva y responsablemente, de acuerdo con sus preferencias y opciones vitales.

Dados los niveles de pobreza en América Latina, y aunque la tensión entre universalidad de derechos e incentivos para la inserción activa en la economía sea extremadamente relevante en el contexto de toma de decisión para los procesos de reforma de los regímenes de bienestar, no debe perderse de vista el riesgo de poner los niveles de protección social por debajo del umbral de la pobreza extrema. Por lo tanto, a esta lógica de cálculo de los umbrales, en el caso de esta región, debe complementarse con un intenso desarrollo de la vertiente de fomento de la oferta de empleo formal. Puesto que no siempre se puede atribuir a un cálculo oportunista individual de maximización de los beneficios con relación a una minimización de su contrapartida (sea trabajo u otro). En determinados casos sencillamente no existe para los individuos alternativa o elección puesto que el mercado de trabajo no les ofrece oportunidades para incorporarse. Por otra parte, si bien no debemos descartar la posibilidad del riesgo moral, es importante no orientar exclusivamente las políticas sociales desde la perspectiva de un análisis de los comportamientos individuales de tipo *homo economicus*. La inserción en el mundo laboral formal no ofrece a los individuos únicamente beneficios materiales como el salario y la cobertura social, sino que también es fuente de estatus y roles sociales y de reconocimiento público que pueden para determinados individuos tener mayor relevancia que un cálculo puramente económico del coste-beneficio de ser beneficiario de la ayuda pública o de ser trabajador.

Es por lo tanto, fundamental orientar las políticas públicas hacia la generación de condiciones reales de integración a la vez que se fomentan incentivos individuales y colectivos para éstas. Como recuerda Almudena Durán, a pesar de que América Latina se caracteriza por bajos niveles de afiliación de la población a los sistemas de protección social, el caso de España puede inspirar algunas políticas públicas. En efecto, España se encontraba en los años sesenta en una situación muy similar a la que conoce la región en estos momentos. Para alcanzar los elevados niveles actuales, España optó por fijar unas contribuciones muy modestas como incentivo a la afiliación. A partir de los años setenta se fueron incrementando paulatinamente estas cuotas contributivas hasta lograr los niveles actuales. Optar por un amplio subsidio estatal que progresivamente se aligera con el aumento de las contribuciones parece ser una opción a considerar para revertir los bajos niveles de afiliación a la protección social en la región.

Sin embargo Juan Francisco Jimeno, basándose también en la experiencia española, alerta sobre el riesgo de crear una brecha demasiado importante entre los niveles de contribución y

los niveles de redistribución en aras de fomentar la afiliación. Destaca en este sentido la importancia de complementar un programa de incentivos a la afiliación de la población con desgravaciones fiscales y subsidios directos. Entendiendo por supuesto que por otra parte la región necesita fomentar una reforma fiscal para salir del efecto regresivo de la recaudación que conocemos hoy en América Latina.

Para Jesús Ruiz-Huerta y Mario Marcel, es imprescindible articular coherentemente la política social con la política económica y con la política fiscal. Pensar estos tres ámbitos como un sistema con efectos mutuos, a pesar de la tradicional división del trabajo intelectual por área de especialización, permitirá ofrecer a la sociedad y a las economías soluciones más resistentes a los choques externos. Los desafíos tanto en Europa como en América Latina requieren de un complejo andamiaje de políticas públicas que combinen diferentes instrumentos (alianzas público privadas, fiscalidad, solidaridad, etc.). Los nuevos regímenes de bienestar están saliendo de la dicotomía entre modelo norteamericano y modelo europeo, la clave del éxito y de la sostenibilidad radicará probablemente en la capacidad de innovación y de combinación de instrumentos por parte de cada país.

En este sentido la cohesión social se revela como un indicador de éxito de los sistemas de protección, articulándose como una síntesis entre eficiencia y equidad.

La formación de capital humano

La sostenibilidad tanto de los sistemas de protección social como del desarrollo de los países depende en gran medida, como se ha venido exponiendo, de la identificación de modalidades novedosas de financiamiento y de adaptación a los nuevos contextos (demográficos, ciclos vitales, empleo, etc.), pero también depende de la adecuada atención que las sociedades junto con las familias deciden prestar a la infancia y a la juventud. De la calidad de la formación y educación que se ofrece a las nuevas generaciones depende la sostenibilidad a mediano y largo plazo de la protección social basada en la solidaridad intergeracional, la competitividad fuertemente vinculada a la capacidad de innovación pero también depende de la cohesión social fortalecida por principios de ciudadanía y de democracia.

Para Alvaro Marchesi, es fundamental pensar la educación desde una perspectiva de sistema, teniendo claro cual es el ideal al cual aspira el sector. Sin embargo, las reformas deben aplicarse de forma progresiva y sostenida en el tiempo. En este sentido la consecución de acuerdos nacionales respaldados por la sociedad civil es clave para garantizar que las diferentes etapas de la reforma tengan lugar independientemente de los eventuales cambios de gobiernos. Partiendo de esta base el experto plantea cuatro pilares para una educación que contribuya al desarrollo social y eco-

nómico con un enfoque de igualdad: un mínimo de 12 años de escolarización basado en al menos cinco horas lectivas diarias, un control de la uniformidad de la calidad en los diferentes centros escolares y finalmente una apuesta por la mejora de las condiciones laborales de los docentes. Marchesi recalca la importancia de considerar estos cuatro pilares como el primer paso y la base de progresos en materia educativa para la región de América Latina, reiterando la importancia de pensar la educación como sistema solidario con diferentes etapas, que a su vez contribuyen a la formación de futuros agentes sociales y económicos.

Reafirmando la educación como potente instrumento para la reducción de las desigualdades sociales, el experto danés Gøsta Esping-Andersen señala que estudios relativos al contexto europeo demuestran que los factores no económicos de la desigualdad (capital cultural, tiempo dedicado a los niños, participación de los padres en la educación) tienen un peso más fuerte que los factores puramente económicos (renta, formación en centros educativos privados, etc.). Esping-Andersen señala la especial relevancia en materia de igualdad de oportunidad y de desarrollo del potencial del estudiante, de una educación inicial de calidad. Adicionalmente, recalca la importancia de la regulación del estado en materia laboral para permitir a las familias asumir un tiempo cualitativamente satisfactorio en la educación de sus hijos y de esta manera reforzar los efectos positivos de la educación inicial en la formación de los futuros ciudadanos. Y finalmente, señala el valor de medidas de atención a la pequeña infancia para promover el trabajo de las madres: de este modo se aportarían nuevas competencias al mercado por una parte y por otra, se produciría una mayor inversión en la educación de los hijos como demuestra el patrón de las madres trabajadoras.

Este campo, la educación inicial, es sumamente relevante en el contexto de América Latina. Sabemos que la región cuenta con fuertes problemas de calidad de la educación ya en los niveles primarios y segundarios. Adicionalmente, otros problemas como el trabajo infantil, en muchos casos de riesgo, la desnutrición infantil, la violencia constituyen amenazas al desarrollo de los niños y niñas procedentes de los sectores desfavorecidos de la región.

A pesar de que la situación de América Latina diste mucho del contexto europeo, políticas de atención a la primera infancia, como guarderías gratuitas y de proximidad, apoyo a madres solteras, pueden mejorar significativamente el potencial de buen desempeño escolar de los niños al:

- exponer los niños desde la temprana edad a los libros y actividades estimulantes para su desarrollo intelectual y neuromotor
- evitar riesgos de accidentes domésticos que se producen cuando los niños se quedan solos en casa mientras los padres trabajan

- mejorar una alimentación deficiente que puede en algunos casos comprometer las posibilidades de adquisición futura de conocimientos y transmitir pautas de higiene personal a los niños
- liberar el tiempo de las mujeres para una actividad retribuida económicamente que mejore la situación del ingreso familiar
- realizar un seguimiento de la salud de los niños y prevenir enfermedades que puedan comprometer el futuro escolar
- transmitir patrones de comportamientos cívicos, cooperativos, de respeto y solidarios entre los niños.

Por lo tanto, la apuesta por una mayor inversión en la pequeña infancia aparece como sumamente relevante y de alta prioridad en el contexto latinoamericano. Sin embargo, y retomando los planteamientos de Álvaro Marchesi, ésta debe inscribirse en un esfuerzo orientado a todos los niveles de la educación. No se trata de promover la inversión en la pequeña infancia en detrimento de la educación primaria sino de apoyarles en una visión de continuidad y de refuerzo mutuo. Aquellos niños que no se hayan beneficiado de una alimentación suficiente, que hayan sido expuestos a elevados índices de violencia y cuya inteligencia no haya sido estimulada, difícilmente se encontrarán en igualdad de condiciones para enfrentar el resto de la vida escolar. Consecuentemente, situar la educación inicial en el núcleo duro de la educación en la región permitiría contribuir a mejorar el nivel educativo de la población, prevenir comportamientos futuros de desafiliación, de anomia social y de delincuencia así como en definitiva aumentar la productividad económica del país.

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones

El aumento de la esperanza de vida de la población, trayectorias profesionales interrumpidas, períodos inactivos más largos en la vida de los individuos son algunos de los múltiples retos a los cuales se enfrentan los modelos tradicionales europeos de pensiones.

El sistema sueco de pensiones había gozado en Europa de amplio predicamento hasta el punto de convertirse en un tipo ideal para otros muchos países. Por lo tanto, el vuelco registrado en Suecia durante el pasado decenio respecto a los sistemas clásicos de pensiones de toda la Europa continental —que, salvo el caso de Holanda, ha utilizado el régimen de reparto— es particularmente importante en un contexto europeo de reformas. De ahí que la reforma sueca señale un antes y un después en la forma en que se conciben los sistemas de pensiones.

Edward Palmer ha expuesto, como una posible solución que podría considerarse adaptar a otros países, las peculiaridades del sistema

de dos cuentas individuales –uno "nocional" y otro financiero– basado en la capitalización de contribuciones a lo largo de toda la vida de los beneficiarios. La opción sueca tiene entre otras ventajas la de no haber optado por un sistema basado exclusivamente en la capitalización individual o en un modelo nocional. Es probable que cada país encuentre en el abanico de soluciones intermedias, y una de combinación de instrumentos guiada por un principio de igualdad, una fórmula óptima de reforma de su sistema de pensiones.

Una reforma estructural puntual, como la realizada en Suecia no es la única alternativa en materia de sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Axel Börsch-Supan, y todo su equipo, han demostrado como la reforma alemana que consiste en una serie de modificaciones llevadas a cabo entre 1992 y 2007 combina cambios parciales en la estructura del sistema con variaciones en las condiciones y los umbrales de aplicación. Nuevamente, la existencia de este tipo de alternativas es una llamada de atención contra cualquier modalidad de "pensamiento único".

Otro aprendizaje de utilidad procedente del régimen de pensiones alemán radica en la importancia de la "economía política" de las reformas, y por lo tanto la gran relevancia de los procesos de consultas sociales y de pactos para la toma de decisiones en este sector.

José Antonio Herce ha puesto en evidencia otro de los retos a los sistemas de pensiones que obliga a ampliar el análisis fuera de las fronteras nacionales*:* la movilidad de las personas. Tanto en el ámbito de los límites de la Unión Europea como entre Europa, América Latina y África, los individuos tienden a tener trayectorias laborales en diferentes países y por lo tanto tributan *(*cuando se da el caso*)* a sistemas diferentes durante determinados períodos. Adicionalmente el experto señala que en el caso de América Latina, siendo en su gran mayoría una población joven y cualificada la que migra, ello constituye un riesgo a futuro pues esta fuerza laboral no tributa a sus sistemas nacionales, dejando un vacío generacional en la cadena de solidaridad intergeneracional. Es por ello preciso pensar en primer lugar las dinámicas poblacionales, no sólo en términos de envejecimiento sino también en función de movilidad, lo cual implica buscar soluciones para la "transportabilidad" de los derechos a las pensiones. Lo cual implica buscar una concertación regional y extraregional en materia de políticas públicas.

¿Cómo puede el caso español alimentar la reflexión?

Basándose en la evidencia del caso español que se caracterizó por un relativo fracaso de edificación del estado de bienestar en una primera etapa y posteriormente por un aprendizaje de los errores cometidos, Álvaro Espina comparte algunas de las claves de esta recuperación.

En primer lugar, Alvaro Espina reafirma la necesidad de fortalecer la coherencia y complementariedad entre los diferentes sectores del sistema de protección social. Así como insiste en prestar una atención muy particular al fortalecimiento del sistema educativo como principal motor del desarrollo de los países.

En cuanto al financiamiento del sistema de protección social, el experto reafirma la centralidad de la fiscalidad, y dentro de ella la imposición sobre la renta, para que el Estado disponga de los recursos necesarios para su política social. España se ha caracterizado por la formulación de consensos y de pactos sociales (los Pactos de la Moncloa entre otros) para garantizar el fundamento democrático y dotar de legitimidad pública a las principales políticas sociales.

En último lugar, Espina insiste sobre los efectos perversos del aislamiento tanto político como económico sobre la economía y el desarrollo social de España. En este sentido la transición democrática y la incorporación a la Unión Europea han permitido al país convertirse en una de las economías las más dinámicas de la región.

En cuanto al empleo, centro de la mayoría de los debates cuando se pretende extraer enseñanzas del análisis de la experiencia europea, es para Javier Polavieja clave para América Latina. En efecto, si España ha sido particularmente exitosa en materia de inclusión en los sistemas de protección social, en primer lugar la educación y la salud y posteriormente las pensiones, en materia de calidad del empleo el país no ha salido de un cierto nivel de vulnerabilidad. El panorama laboral español presenta importantes asignaturas pendientes, entre las cuales cabe destacar el número elevado de empleos precarios, de bajas remuneraciones (de los 15 estados que hasta 2004 pertenecían a la Unión Europea, sólo Portugal cuenta con un salario mínimo inferior al español (437 euros al mes, según datos de Eurostat). Polavieja insiste sobre el hecho de que para comprender las dinámicas de desigualdad es necesario prestar a la calidad del empleo una atención particular, hecho que en el caso de los países de América Latina tiene especial relevancia. En efecto, la región también adolece de condiciones laborales estables que abren derechos a la protección social y como en el caso español los jóvenes se encuentran entre los más afectados por esta precariedad y baja calidad laboral.

Otro sector de la protección social particularmente decisivo en materia de reducción de las desigualdades y erradicación de la pobreza es sin lugar a dudas la salud. Nuevamente, como señala Ana Rico, el caso español y su rápido desarrollo de un sistema de salud universal permiten sugerir a otras regiones algunas pautas que han sido particularmente exitosas puesto que Europa ha reconocido explícitamente la calidad de la sanidad española. Una de las apuestas más efectivas ha sido

la prioridad absoluta de la atención primaria unida a la complejidad de los procesos de descentralización. ¿Cómo se ha operado este cambio? José Manuel Freire, recalca la importancia que tuvo la participación del Estado en el financiamiento directo de una proporción destinada a los médicos privados a cambio de la prestación de servicios gratuitos a la población más desfavorecida y a las zonas rurales, tradicionalmente menos atractivas para los médicos. Se logró de esta manera, a un coste relativamente modesto, ofrecer el acceso a la sanidad a una población tradicionalmente excluida de este servicio y ampliar de esta manera la cobertura geográfica de la sanidad. Progresivamente, este sistema de subvención directa se ha trasladado hacia una incorporación progresiva de los médicos de atención primaria al sistema de salud como empleados públicos.

Como recalca Ana Rico, otro elemento de vital importancia en materia de reforma sanitaria consiste en prestar al "marketing social" una atención particular, puesto que es un buen instrumento para lograr el respaldo y colaboración de la sociedad civil en las reformas impulsadas por el estado. El contexto latinoamericano, que se caracteriza lamentablemente con un bajo nivel de confianza en las instituciones, tendría mucho que ganar con un uso adecuado de este instrumento combinado con una labor de transparencia y de rendición de cuentas de las instituciones públicas.

Finalmente, Luis Moreno presenta algunos elementos de reflexión, precisamente, sobre la última red de seguridad del Estado de bienestar español, que, como su propio nombre indica, actúa como elemento de cierre de todo el sistema de protección. Si bien es necesario considerar que en el contexto europeo y más concretamente en el español las últimas mallas de seguridad no tienen la misma magnitud que en los países de América Latina. En la región, el elevado nivel de informalidad en las actividades económicas de la mayoría, hace de las políticas dirigidas a atender las necesidades mínimas de muchos grupos de población casi las únicas políticas practicables para combatir la pobreza y la necesidad.

Como recalcó la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional, Leire Pajín, la originalidad del caso español, radica en el hecho de que este tipo de políticas está constitucionalmente reservado a las comunidades autónomas, por lo que la experiencia de cooperación entre todos los poderes públicos territoriales para conformar una red de seguridad que garantice un mínimo de protección a todos resulta ilustrativa para América Latina. Sin embargo, como todo proceso de descentralización, ello conlleva numerosos riesgos, dejando a criterios de cada unidad administrativa descentralizada un papel clave en la reducción de la pobreza. Adicionalmente, el interés del modelo español radica también en los rasgos compartidos con América Latina, como, por ejemplo, ser una transición tardía (en la segunda mitad del siglo vein-

te en el caso de España) desde una producción eminentemente agraria a una economía de servicios e industria. Y, a pesar de esta modernización económica reciente, España ha privilegiado el fomento de mayores niveles de protección social y de cohesión. Pero la Secretaria también reconoce que este camino no ha sido fácil. El caso español, por el delicado contexto de la transición y consolidación democráticas, dejó algunos errores y tareas pendientes en materia de avances coordinados y sincronizados en esos seis grandes subsistemas sociales (político, el económico, el legal, el educativo, social y cultural, y el propio sistema de bienestar), debido a la necesidad de formar coaliciones políticas y pactos sociales. Sin embargo, este compromiso inicial en aras del consenso dio posteriormente su solidez y legitimidad social a las reformas, sobre todo en el periodo de los gobiernos socialistas entre 1982 y 1996. Y lo que quedó por hacer ha sido un objetivo prioritario del actual Gobierno que, desde 2004, ha dado un fuerte impulso a las políticas sociales, como demuestra la aprobación de las leyes contra la violencia de género, de reforma de las pensiones, de regularización de inmigrantes, de dependencia o de igualdad entre hombres y mujeres. España ha mantenido subyacente a una multiplicidad de reformas, que han pautado la historia de su consolidación como Estado democrático una apuesta política irrenunciable por la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento y por la universalidad de los derechos. Esto, independientemente de las fórmulas técnicas de financiamiento y de los programas sociales que han venido eligiendo.

Por su parte, la experta brasileña Sonia Draibe reconoce que uno de los mayores problemas de los sistemas de protección social en América Latina radica en la separación y descoordinación de sus diferentes elementos. Consecuentemente, la mayoría de los programas focalizados de atención a la pobreza, no consiguen mantener a los beneficiarios de estos programas en un nivel “aceptable” de pobreza. ¿Cómo favorecer la articulación de los diferentes programas para que constituyan un sistema dentro del cual exista movilidad? Es probablemente el mayor reto que encara la región.

La protección social y la competitividad

La Conferencia no podía cerrar sin abordar algunas preguntas fundamentales sobre la pertinencia de la protección social y su relación con la economía y la competitividad de los países ¿Hay que elegir entre crecimiento y distribución del producto? ¿Nos enfrentamos al dilema de maximizar la riqueza frente al de minimizar la desigualdad? ¿Resulta contradictorio establecer objetivos de bienestar –aún modestos– con el mantenimiento de la competitividad internacional de los países? En un nivel superior se encuentran interrogantes todavía más complejos, como el que se pregunta por los

límites al crecimiento derivados de la pobreza y la desigualdad, o sea, por la contribución de las políticas de bienestar al crecimiento y la modernización de nuestros países.

O –si se quiere plantear la cuestión en términos más sencillos– cabe preguntarse si resulta sostenible en el medio plazo una política de crecimiento económico que no lleve incorporada otra de distribución y de reducción de la desigualdad, que estimule la participación en el esfuerzo colectivo de capas cada vez más amplias de la población. El experimento histórico europeo es la prueba más consistente de que la aspiración a disfrutar el tipo libertad proporcionada por las políticas de bienestar no es sólo un fin en sí mismo, sino que constituye también el principal instrumento para impulsar el desarrollo económico y cultural.

Las respuestas del experto español José Antonio Alonso reflejan la complejidad de la cuestión: si no se ha podido demostrar plenamente la relación directa entre el desarrollo de los sistemas de bienestar y la competitividad económica, tampoco se ha podido demostrar que la protección social constituya un lastre para el desarrollo de los países. Economías muy sanas cohabitan con sistemas de protección social muy desarrollados como en el caso sueco.

A pesar de una ausencia clara de correlación entre inversión social y competitividad de las economías nacionales, es razonable pensar que una inversión de calidad en capital humano para la mayoría de la población, aumentará el mercado de trabajo, que constituye el mayor valor en las economías de alta tecnología y de servicios y que son las más competitivas, y ello tendrá de forma ineludible efectos positivos en el posicionamiento internacional del país. Por otra parte, una inversión del Estado para reducir los riesgos a los cuales se encuentran expuestos la población, como el desempleo, la vejez o la enfermedad permite al mercado funcionar asumiendo un coste relativamente bajo de estos riesgos. Además, la consolidación de la protección social constituye para las sociedades una mayor garantía de estabilidad de sus instituciones democráticas y de la estabilidad en general, al reducir la incertidumbre y la precariedad de los ciudadanos y, como es notorio, las empresas suelen valorar muy positivamente la estabilidad de un contexto nacional a la hora de elegir un destino para sus inversiones productivas.

En definitiva, es fundamental e incuestionable que, para que la consolidación de los sistemas de bienestar no genere tensiones con el crecimiento económico, las medidas de protección deben tener incentivos compatibles con el trabajo formal.

Conclusiones

Los debates de la Conferencia Internacional han permitido, más allá de las peculiaridades

de cada uno de los casos presentados, identificar tanto retos comunes, como oportunidades.

Indudablemente, el estudio y la discusión de experiencias nacionales ofrecen valiosos elementos a la hora de pensar y diseñar reformas en los respectivos regímenes de bienestar.

Las recomendaciones que puedan extraerse a la luz de la experiencia europea sólo pueden ser buenas para América Latina si son buenas y sostenibles a largo plazo para Europa, habida cuenta de las diferencias de ritmo y de nivel de desarrollo. Porque nos encontramos en un mundo cada vez más interrelacionado en el que no caben excepciones. La convergencia empieza a contemplarse como un valor en sí misma. No cabe pensar que todas las políticas resultan aplicables siempre y en todas partes por igual. En particular, es imprescindible que las políticas de bienestar se adapten a los diferentes puntos de partida de los que arranca cada país. Pero hablar de la Europa actual exige pensar en un conjunto abigarrado de países que reúne en su seno experiencias, niveles de desarrollo, preferencias y enfoques culturales extraordinariamente diversos, hasta convertir a este continente en un verdadero microcosmos.

De ahí que esta Conferencia haya tratado de aprovechar la sinergia de la reflexión que se viene realizando en Europa durante el último decenio –en orden a reasentar, redefinir, reformar y reinventar el Estado de Bienestar– para proyectarla hacia Latinoamérica. Y esto exige introducir sus propias perspectivas y universalizar nuestra propia reflexión, obligándonos a razonar en términos globales.

Silvia Pescador Hernández
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación
IUDC-UCM

Hambre y cohesión social: cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición

José Luis Machinea (CEPAL)
José Graziano da Silva (FAO)
Pedro Medrano (PMA)
Documento de trabajo, 2007 41 páginas
http. // www.rlc.fao.org

Hace años que la FAO señaló que el mundo, en función del estado de las fuerzas de producción agrícola, podría alimentar sin problema a más de doce mil millones de personas, es decir, aproximadamente al doble de la población actual. Y, sin embargo, 850 millones de personas pasan hambre y seis millones de niños menores de cinco años de edad mueren cada año como consecuencia de la inanición y la malnutrición.

El mismo fenómeno se repite a escala regional: entre 2001 y 2003, la producción de alimentos en América Latina y el Caribe excedió en un 30% las necesidades de proteínas y calorías requeridas para alcanzar la suficiencia energética de la población de la región. Mientras tanto, el 10% de la población (52,4 millones de personas) seguía careciendo de acceso suficiente a alimentos.

Alrededor de ciento cincuenta millones de ciegos pueblan los países de África, Asia y América Latina como consecuencia de una alimentación insuficiente, a pesar de que ya en 1999, la entonces Directora de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Gro Harlem Brundtland, afirmó que *"el ochenta por ciento de los afectados en la vista serían perfectamente evitables"*.

Por otro lado, sabemos que aproximadamente un cuarto de la cosecha mundial de

cereales cada año es utilizada para alimentar al vacuno de los países desarrollados, y que al mismo tiempo que en el Sur millones de personas mueren a causa de la desnutrición, las enfermedades cardiovasculares debidas a la sobrealimentación se van cobrando cada vez más víctimas en el Norte.

Nuestro mundo ya ha dejado de asombrarse ante las estadísticas. Quizás por ello, el hambre ha sido calificada como *"un crimen de lesa humanidad"* o como *"la peor arma de destrucción masiva"* por el relator especial de la ONU para el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, y el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente. Y es que, como afirmaba Josué de Castro en su *Geografía del hambre, "surge por primera vez en la historia un tipo de sociedad en la cual la miseria y el hambre pueden suprimirse".*

El objetivo de este documento es precisamente incluir el tema del hambre en el debate sobre cohesión social tanto a nivel regional como en las distintas agendas políticas nacionales. En ese sentido, y con un enfoque dirigido a la acción, el documento fue presentado el pasado mes de junio en el seminario sobre Cohesión Social que tuvo lugar en la Secretaría General Iberoamericana, y ha sido concebido para servir de insumo en el proceso de preparación de la XVII Cumbre Iberoamericana, que reunirá entre los próximos 8 y 10 de noviembre en Santiago de Chile a los Jefes de Estado y de Gobierno de la región.

Si objetivamente no existe una falta de alimentos, el problema del hambre debe explicarse desde el punto de vista social, es decir, a partir de la distribución injusta de esos alimentos que han sido producidos en abundancia y sin embargo no llegan a quienes más los necesitan.

De esta forma, el hambre y la desnutrición surgen como el principal reto para la cohesión social de una región que, por otro lado, presenta elementos positivos en el plano político, con el avance de la democracia, y en el plano económico, con un progresivo crecimiento y una tendencia expansiva en el gasto social. El documento de trabajo parte de una pregunta clave en este sentido: *"¿Cómo puede ser que toda sociedad con un mínimo de cohesión no pueda cubrir necesidades tan básicas como la alimentación y la nutrición?"*

Si la cohesión social se refiere tanto al nivel de inclusión social que alcanza una sociedad como al impacto que dicha inclusión tiene sobre la percepción y el sentimiento de pertenencia a esa sociedad por parte de los individuos que la forman, los problemas en este ámbito pueden situare tanto en las causas como en las consecuencias del hambre y la desnutrición. Por un lado, porque factores como la pobreza, la exclusión y la inequidad inciden directamente en la desnutrición, lo que se manifiesta en el hecho de que la mayor tasa de desnutrición infantil se encuentre entre los más pobres, las zonas rurales y las minorías étnicas, es decir, los grupos con más problemas de

inclusión y pertenencia. Por el otro, porque quien sufre el hambre en primera persona y, por tanto, se siente desamparado en lo más esencial, lógicamente pierde su confianza en las instituciones e incluso en la propia democracia, como puso de manifiesto el PNUD en su informe de 2004 sobre el estado de la democracia en América Latina.

Partiendo de este círculo vicioso generado en torno a los problemas de cohesión social, el documento pasa a analizar los alcances del hambre y la desnutrición, incidiendo primeramente en que son uno de los principales obstáculos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), puesto que merman la asistencia y aprendizaje escolares, el acceso a mercados y recursos, la salud materna e infantil, el sistema inmunitario y la educación y el empleo para mujeres y niñas, además de que conducen a un uso insostenible de los recursos naturales y a estrategias de supervivencia que implican un claro riesgo en relación a la difusión del VIH/SIDA y otras enfermedades.

Además, el impacto de la desnutrición en el ciclo de vida determina su reproducción intergeneracional, puesto que las mujeres que la sufren tienden a transmitir en sus embarazos problemas de este tipo. Esta reproducción intergeneracional, sin embargo, también incide en la reproducción de la exclusión y la pobreza, a pesar de que, como se apunta en el documento de trabajo, se trate de fenómenos no equivalentes, puesto que la pobreza coincide sólo parcialmente con el hambre y existen factores compensatorios de la desnutrición, lo que hace que existan diferencias notablemente significativas comparando los países de la región a partir de las tasas de pobreza y las de desnutrición. Así se explica, por ejemplo, que Paraguay y Guatemala tengan niveles de pobreza extrema similares, pero Guatemala cuadruplique la desnutrición crónica de Paraguay.

La tercera parte del documento hace referencia a los elementos favorables que hoy por hoy existen en la región para erradicar el hambre y la desnutrición como una meta factible a medio plazo. Una *"oportunidad histórica"* marcada por las condiciones económicas e institucionales, los compromisos internacionales, el avance de la democracia y la importancia que ha cobrado la reivindicación del derecho a la alimentación como *"derecho de toda persona a tener acceso a alimentos seguros y nutritivos, consistentes con el derecho de toda persona a estar libre de hambre"*, según se reafirmó durante la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 por parte de distintos Jefes de Estado y de Gobierno. Se trata de una nueva visión, tanto en el plano internacional como en el interior de los Estados que, aunque no haya sido ejecutada con éxito en la práctica –pues aún existen millones de personas que no tienen garantizado ese derecho– al menos acaba con la tesis de Thomas Malthus que, mantenida desde el siglo XVIII, hacía del hambre un medio de regulación de la natalidad, en base a la selección natural.

Posteriormente, el documento analiza las estadísticas concretas en la región, a partir de la constatación de que existen ciertos progresos en el mejoramiento de los indicadores relacionados con el hambre, aunque con grandes diferencias entre países, fruto de las desigualdades sociales y económicas existentes. Por otro lado, y a pesar de que desde 1990 se ha reducido el porcentaje de personas subnutridas al 10%, lo que nos acerca al primer ODM, que situaba el porcentaje deseable en un 6,7% para 2015, cada vez resulta más inalcanzable el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, que instaba a reducir a la mitad el número de personas hambrientas para ese mismo año. La conclusión de los autores en este sentido es que el ritmo de disminución de la subnutrición está muy por debajo de las posibilidades y capacidades financieras, humanas, institucionales y de infraestructura de la región.

La quinta parte hace un repaso de los programas que se están ejecutando orientados implícita o explícitamente al mejoramiento de la seguridad alimentaria, apuntando que las recomendaciones de las tres agencias de Naciones Unidas que trabajan sobre estos temas (FAO, PMA y FIDA) van encaminadas a la ejecución de verdaderas políticas de Estado con una "doble vía de actuación", de tipo emergencial y estructural, tanto a nivel temporal como en relación a grupos metas y, por tanto, a tipos de actividades. Además se hace mención a las iniciativas puestas en marcha a nivel regional, como *América Latina sin Hambre*, de la FAO, o *Hacia la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil*, del PMA, UNICEF, OPS y el BID.

El último capítulo del documento es quizás el más interesante, en la medida en que se ofrecen unas directrices con el fin de que la erradicación del hambre pueda ser tomada como parte de un pacto para la cohesión social. En este sentido se señalan cuatro pilares a través de los cuales se deberían estructurar los programas nacionales: la puesta en marcha de políticas de Estado incluyentes, fruto del acuerdo entre el Gobierno, el poder legislativo, la sociedad civil y el sector privado en base al derecho a la alimentación como parte fundamental de los Derechos Humanos; la construcción de un marco institucional fortalecido que incorpore a todos los actores implicados en la lucha contra el hambre; la destinación de recursos adecuados, en consonancia con la magnitud del problema en cada país; y la capacitación de recursos humanos, especialmente activos en la educación básica, con el doble objetivo de garantizar una correcta alimentación durante el período escolar y de fomentar la permanencia de los alumnos en las escuelas.

En la misma línea, se exponen cinco elementos que sirvan para articular una agenda de trabajo a nivel interagencial: priorizar el hambre y la desnutrición crónica en las agendas públicas, a partir de la promoción de espacios de diálogo a nivel nacional e internacional;

aumentar la ayuda; priorizar las intervenciones hacia los países y provincias con mayor cantidad de personas subnutridas; fortalecer las capacidades nacionales para que puedan ejecutar de forma eficiente los recursos adicionales en la lucha contra el hambre; e intensificar la cooperación Sur-Sur, de forma que se favorezcan los intercambios de experiencias entre los distintos países.

El documento de trabajo propone también la utilización de nuevos indicadores, de tipo más subjetivo, adicionales a los tradicionales en el monitoreo sobre cohesión social, articulados en torno al ingreso, el empleo, la educación y la salud, entendida ésta como esperanza de vida. Se trataría de incluir dos indicadores específicos relacionados con el hambre (desnutrición crónica infantil y subnutrición) y otro sobre la percepción de inseguridad alimentaria, tomada a través de encuestas directas.

Un dato que no puede perderse de vista es que además la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil tiene altos retornos, no ya sólo sociales, sino también económicos. Y es que, como apuntan los autores, el hambre cuesta mucho más a las sociedades que su erradicación. Exactamente, en 2004 supuso unos 6.700 millones de dólares, una cifra equivalente al 6,4% del PIB de la región.

El cambio climático, un fenómeno sobre el que muchos actores llevaban años alertando, ha comenzado a tomarse en serio a partir de la constatación de las nuevas oportunidades empresariales que abre, ya que hoy en día, en efecto, no contaminar puede llegar a ser más rentable que hacerlo. Habrá que ver en qué medida podría suceder lo mismo con la lucha contra el hambre y la desnutrición, a pesar de que en este caso no existan implicaciones directas para los países desarrollados.

De momento hay que apuntarse un primer fracaso en este sentido, después de que en la VIII Convención de Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación, celebrada el pasado mes de septiembre en Madrid, Japón bloqueara la decisión final sobre el presupuesto que los 191 países miembros van a aportar contra el deterioro de los ecosistemas en los próximos diez años. El plan estratégico acordado, que sin dinero de por medio hace presumir que todo puede acabar en agua de borrajas, además sabe a demasiado poco. La desertización es un fenómeno que destruye la tercera parte de los suelos de la tierra y, lo que es peor, afecta a la subsistencia de 1.200 millones de personas de todo el mundo. Frente a ello, sólo queda la alternativa del llamamiento a la acción, algo en lo que, como apuntaban los autores del documento de trabajo, se necesita la máxima urgencia porque *"la erradicación del hambre no puede esperar más: es el derecho a la vida el primero que debe satisfacerse, y es el daño más crónico el que requiere una intervención más temprana".*

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Cursó estudios de sociología en la Universidad de Sao Paulo, de la que fue profesor en 1953. A mediados de los años sesenta fue perseguido por el gobierno militar y se exilió en Chile y Francia. De regreso a Brasil en 1968 obtuvo la cátedra de Ciencia Política en la USP. Profesor e investigador en varios universidades, fue presidente de la Asociación Internacional de Sociología (1982-1986). Fue Presidente de Brasil por dos mandatos consecutivos (de enero de 1995 a enero de 2003). Actualmente es Presidente del Instituto Fernando Henrique Cardoso, y Presidente del Panel de Personalidades Ilustres de las Naciones Unidas sobre la revitalización de la UNCTAD Es asimismo miembro de la Comisión de Alto Nivel de Naciones Unidas para el Empoderamiento Legal de los Pobres, Profesor *at large* en la universidad de Brown y Profesor visitante de la Universidad de Southern California (USA). Entre sus publicaciones merece destacarse *Dependencia y Desarrollo en América Latina* con Enzo Faletto (1969, reeditado en 2004); su libro más reciente es *El arte de la política: la historia que viví* ((Editora Civilização Brasileira, 2006).

OSCAR CETRÁNGOLO

Argentino. Licenciado en Economía (UBA) y Master of Philosophy (Estudios de Desarrollo) en la Universidad de Sussex (Reino Unido). Especialista en temas de políticas públicas, en especial: tributación, salud, educación, seguridad social y federalismo. Fue Subsecretario de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Economía de Argentina (1999-2001), ocupó diversos cargos en el sector público argentino y fue consultor de varios organismos internacionales. Actualmente se desempeña como experto en políticas públicas de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Es profesor de la Universidad de Buenos Aires, FLACSO y Universidad de San Andrés.

SÉRGIO COSTA

Brasileño. Licenciado en Economía y Master en Sociología de la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil. Doctor en Sociología y "Habilitation" en Sociología en la Universidad Libre de Berlín. Investigador del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, CEBRAP, en São Paulo. Actualmente, profesor invitado de la Universidad de Flensburg, Alemania. Ha publicado más de sesenta artículos en compilaciones y revistas especializadas de varios países. Sus principales libros son: *Dois Atlânticos*, Belo Horizonte, UFMG, 2006 (versión alemana: *Vom Black Atlantic zum Nordatlantik.* Bielefeld, Transkript, 2007); As Cores de Ercilia, Belo Horizonte, UFMG, 2002; *Decentring Sociology: The Plurality of Modernity*, HMering, 2005 (co-editor); *Jenseits von Zentrum und Peripherie*; Mering, Hampp, 2005 (co-editor).

MARÍA ÁNGELES DURÁN

Es Profesora de Investigación en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, donde dirige el equipo de investigación "*Tiempo y Sociedad*" (Madrid). Fue fundadora y directora del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha presidido la Federación Española de Sociología (1998-2001) y ha sido profesora visitante en las universidades de Michigan (Ann Arbor), Río de Janeiro (PUC), Cambridge, Washington (Seattle) e Instituto Europeo de Florencia. Su intensa actividad investigadora se refleja en más de un centenar de publicaciones sobre estructura social, sociología sanitaria y dimensión social del tiempo y el espacio. Entre otros, ha recibido el *Premio Nacional de Investigación "Pascual Madoz"* (2002), máximo galardón que otorga el Ministerio de Ciencia y Tecnología en el ámbito de las ciencias económicas, sociales y jurídicas. Trabaja de modo permanente con numerosas asociaciones científicas y con entidades cívicas en España, Europa y Latinoamérica. Su último libro se titula "*El valor del tiempo*" (Espasa, 2007).

MARÍA TERESA GALLEGO MÉNDEZ

Es doctora en Ciencias Políticas por la UCM y Profesora Titular de Ciencia Política en la UAM. Algunas de sus publicaciones son: Mujer, Falange y Franquismo (Taurus 1983); The Women's Movement and the new spanish Democracy con Mª A. Durán (en D. Dahlerup: The new women's movement: Feminism and Political Power in Europe and the USA, Sage 1986); Women's political engagement in Spain (en B. Nelson y N. Chowdhouri: World Women Politics, Yale Univ. Press, 1994); Los Estudios de las Mujeres en las Universidades Españolas 1975-1991 con P. Ballarín e I. Martínez, Instituto de la Mujer 1995); La democracia paritaria: recorrido histórico y planteamiento actual (Celem 2000). Es miembro del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer (UAM). Su docencia e investigación se centran en temas de Estado de Bienestar y Género y Política.

JUAN CARLOS GÓMEZ SABAINI

Argentino. Estudió en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Columbia, New York; Master of Arts en Desarrollo Económico en el Center for Development Economics, Williams College, Massachusets. Consultor del Departamento Fiscal del Fondo Monetario Internacional, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y del Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo. Fue Subsecretario de Política Tributaria, Secretaria de Hacienda, desde diciembre de 1999 hasta abril de 2001. Economista principal del Departamento de Asuntos Económicos de la OEA, en la Oficina de Finanzas Públicas en Washington DC. Cuenta con sendas publicaciones especializadas.

REBECA GRYNSPAN MAYUFIS

Secretaria General Auxiliar, Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Costarricense. Realizó estudios de Economía y Sociología en la Universidad Hebrea de Jerusalén, de Economía en la Universidad de Costa Rica y de Maestría en Economía en la Universidad de Sussex. En el Poder Ejecutivo de Costa Rica, fue Segunda Vicepresidenta de la República, Ministra de Vivienda, Ministra Coordinadora del Sector Social y Viceministro de Finanzas. Fue Directora de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Ha sido consultora, asesora de múltiples instituciones y organismos internacionales, y de gobiernos nacionales y locales; fue Vicepresidenta del Consejo Directivo del Internacional Food Policy Research Institute. Es integrante del Consejo Directivo del Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer y de la Revista Pensamiento Iberoamericano Ha publicado numerosos trabajos propios y en colaboración sobre política social y económica, género y pobreza.

ÁLVARO ESPINA

Es Vocal Asesor de Política Económica en el Ministerio de Economía y Hacienda de España y profesor Asociado en el Departamento de Sociología I (Cambio social) de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Secretario General de Empleo y Secretario de Estado de Industria. Dirige *Cuadernos de Documentación. Política Económica.* Ha sido profesor de Pensamiento Político Español y de Historia Económica y Social, y consultor de la UE, la OCDE y la OIT. Es autor de *Empleo, Democracia y Relaciones Industriales en España; Empresa, Competencia y Competitividad; La reforma del Estado de Bienestar en Europa;* y de *Crisis de empresas y sistema concursal.* Es miembro de los consejos asesores de la *Revista Internacional de Trabajo* y de la revista *Economía Industrial.*

RUBÉN KAZTMAN

Sociólogo argentino, candidato a doctor de la Universidad de California en Berkeley. Actualmente es director del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza e Integración Social de la Universidad Católica de Uruguay y coordinador del Grupo sobre Segregación Urbana (GESU) en América Latina. Fue funcionario de la CEPAL y dirigió su Oficina en Montevideo. Autor y editor de libros publicados en Chile, México y Uruguay y de artículos en revistas internacionales sobre temas como pobreza, familia, empleo, desigualdades y segregación urbana.

LUIS FELIPE LÓPEZ-CALVA

Economista principal de la Oficina regional para Latinoamérica y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En México, ha sido profesor e investigador en el área de economía del desarrollo en El Colegio de México, La Universidad de las Américas en Puebla, y el Tecnológico de Monterrey. Ha sido Profesor investigador visitante en la Universidad de Stanford y en la Universidad de California en San Diego. Actualmente preside la red sobre desigualdad y pobreza dentro de la Asociación de economía de Latinoamérica y el Caribe (LACEA). Mexicano, es doctor en Economía por la Universidad de Cornell.

JOSÉ LUIS MACHINEA

Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota. Ha ocupado diversos cargos en el Gobierno de Argentina, entre ellos, Ministro de Economía, Presidente del Banco Central de la República Argentina, Subsecretario de Política Económica y Subsecretario de Programación del Desarrollo. Fue funcionario del Banco Central de la República de Argentina (Gerente de los departamentos de Investigaciones y Estadísticas Económicas y de Finanzas Públicas). También ocupó cargos en el sector privado. Ha sido experto del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y consultor del Banco Mundial, Presidente de la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE) y Director de Investigaciones del Instituto para el Desarrollo Industrial de la Fundación Unión Industrial Argentina. Autor de múltiples publicaciones sobre macroeconomía y temas financieros y monetarios en libros y revistas especializadas. Tiene una vasta trayectoria como conferencista. Ha sido profesor de la Universidad Católica Argentina y de la Universidad de Buenos Aires.

ERNESTO OTTONE

Secretario Ejecutivo Adjunto a.i. de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Chileno, estudió Sociología en la Universidad Católica de Valparaíso; doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de París III "La Sorbonne Nouvelle". Miembro del Comité Asesor de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y asesor académico del Club de Madrid. Fue director de análisis estratégico de la Presidencia de la República de Chile durante el gobierno de Ricardo Lagos, Secretario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Coordinador del Área de Ciencias Sociales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en París. Ha impartido cursos de postgrado en diversas universidades en Chile, América Latina e Italia y en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Autor y coautor de numerosas publicaciones especializadas. Recientemente dirigió el libro de CEPAL, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe,* Santiago (enero, 2007).

VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ

Catedrático de sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y director de Analistas Socio-Políticos (ASP), Gabinete de Estudios. Miembro de la American Academy of Arts and Sciences, y de la Academia Europaea. Doctor en Sociología por la Universidad de Harvard, ha enseñado en Harvard, el Massachusetts Institute of Technology, la Universidad de California/San Diego, New York University y el Institute de Sciences Politiques de Paris. Autor de numerosos libros publicados en diversos idiomas, entre ellos *The return of civil society* (1993), *Una interpretación liberal del futuro de España* (2002), *La lezione spagnola* (2003), y *Sueño y razón de América Latina* (2005).

JULIÁN SALAS SERRANO

Doctor Ingeniero Industrial, es investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en el Instituto de la Construcción Eduardo Torroja. Fue Coordinador General de la Cooperación Española en Chile (1989-1993) y Director Europeo de la Fundación EUROCHILE en Santiago (1993 a 1995). Creó y coordinó hasta 1997, en el marco del Programa Iberoamericano CYTED el Subprograma *Tecnologías para viviendas de interés social en Latinoamérica.* Autor de seis libros, entre ellos, Contra el *Hambre de Vivienda (Escala, Bogotá, 1994).* Ha realizado docencia y/o trabajos de su especialidad en 16 países de América Latina. Es Director de la Cátedra UNESCO en *Habitabilidad Básica* en la ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid.

MÓNICA SERRANO

Mexicana, es profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, y Senior Research Associate del Centre for International Studies de la Universidad de Oxford. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford. Fue "Mac Arthur Research Fellow" (1999-2002) en esa institución, e investigadora asociada del International Institute for Strategic Studies (1996) y Research Fellow y Honorary Fellow del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres (1990-1998), donde coordinó una serie sobre la transición política mexicana. Autora, editora y coautora de: *Common Security in Latin America* (1992); *Mexico and the North American Free Trade Agreement: Who will benefit?* (1994); *Transnational Organized Crime and International Security* (2002); *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift* (2005) y *North American Security and Prosperity (IJ, 2006).* Ha participado en el comité editorial de *Foro Internacional*, *Política y Gobierno* y *Global Governance.*

ANA SOJO

Costarricense. Funcionaria de la División de Desarrollo Social de CEPAL, Santiago de Chile. Doctora en Ciencias Económicas y Sociales y Master en Sociología, Universidad Libre de Berlín. Investigadora y asesora técnica en políticas contra la pobreza; reformas de salud; riesgo social y políticas de aseguramiento; cohesión social; reformas de gestión en política social. Fue profesora de pre-grado y postgrado en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Nacional de Costa Rica, investigadora en el Instituto de investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica y consultora de CRIES, ICADIS, UNITAR y UNESCO. Amplia experiencia internacional como conferencista. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y es autora, coautora y editora de varios libros. Ha sido colaboradora en varias publicaciones institucionales de CEPAL, y coordinó el libro CEPAL (2007) *"Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe".*

BERNARDO SORJ

Brasileño. Director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales y profesor de sociología de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Fue profesor visitante en varias universidades europeas y de los Estados Unidos, ocupando entre otras posiciones las cátedras Sérgio Buarque de Holanda de la Maison des Sciences de L'Homme y Simón Bolívar del Institut des Hautes Études de L'Amerique Latine. Autor de 20 libros publicados en varias lenguas, sobre temas de teoría social, América Latina, democracia y el impacto social de las nuevas tecnologías. Entre los libros más recientes se incluyen: *La Democracia Inesperada* (Buenos Aires.Prometo/Bonagno, 2004), *brazil@digitaldivide.com-Confronting Inequality in the Information Society* (UNESCO, 2003), *A Nova Sociedade Brasileira*, (Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2000), *Internet y Pobreza* (Montevideo, Trilice/UNESCO, 2006) y *A Construção Intelectual do Brasil Contemporâneo* (Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002).

EUGENIO TIRONI

Chileno, doctor en sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Profesor del Instituto de sociología de la Universidad Católica de Chile y de la Escuela de negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez. Miembro del Consejo superior de la Universidad Alberto Hurtado. Investigador e integrante del Comité directivo de CIEPLAN. Ha sido profesor invitado de la Universidad Sorbonne-Nouvelle (Paris III), Francia, y de la Universidad de Notre Dame, EE.UU. Columnista regular del diario *El Mercurio*. Ha sido autor o coautor de 17 libros sobre los cambios en la sociedad chilena, el último de los cuales es *Crónica de Viaje. Chile y la Ruta a la Felicidad* (2006). Es director y asesor de empresas y de diversas fundaciones sin fines de lucro. Entre 1990-1994 ejerció como Director de Comunicación del gobierno del Presidente Patricio Aylwin.

Los textos recogidos en este
Pensamiento Iberoamericano nº 1
han sido compuestos en Fontana y Gillsans alt one condensada al 75%.

El interior está impreso sobre papel ecológico Gardapat 13 de 100 g/m² y
la cubierta sobre papel Medley Pure de 360 g/m².

Se acabó de imprimir
el día xx de xxxxxxx de xxxx
en los talleres de ,
en Madrid.